

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

La Réforme du Cadastre

AU POINT DE VUE FISCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Jeudi 29 Novembre 1906, à 1 heure 1/2

PAR

RAOUL MILLOT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Sous la présidence de M. VIGNES, Professeur-Adjoint.

Suffragants : { MM. GERMAIN MARTIN, Agrégé.
SCHATZ, Agrégé.



DIJON

IMPRIMERIE RÉGIONALE

—
1906



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE DIJON. — FACULTÉ DE DROIT

La Réforme du Cadastre

AU POINT DE VUE FISCAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le Jeudi 29 Novembre 1906, à 1 heure 1/2

PAR

RAOUL MILLOT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Sous la présidence de M. VIGNES, Professeur-Adjoint.

Suffragants : { MM. GERMAIN MARTIN, Agrégé.
SCHATZ, Agrégé.



DIJON

IMPRIMERIE RÉGIONALE

—
1906

A LA MÉMOIRE DE MA GRAND'MÈRE

ERRATA

Page 17, ligne 11, lire : *rapportées*, au lieu de reportés.

Page 41, ligne 6, lire : *ait été cadastrée*, au lieu de aient été cadastrées.

Page 123, ligne 7, lire : *constitué*, au lieu de constituée.

Page 138, ligne 18, lire : *précéderaient*, au lieu de précéderait.

Page 152, ligne 4, lire : *de rancunes*, au lieu de de ruines.

Page 155, ligne 19, lire : *la nomination de membres*, au lieu de la nomination des membres.

Page 176, ligne 22, lire : *installées les bornes-repères*, au lieu de installés les bornes repérées.

Page 192, ligne 18, lire : *qu'avait donnés*, au lieu de qui avait donné.

Page 195, ligne 21, lire : *le fractionnement*, au lieu de le fonctionnement.

INTRODUCTION ⁽¹⁾

La Commission extra-parlementaire du cadastre instituée au Ministère des Finances, par décret du 30 mai 1891, a terminé ses travaux le 16 mars 1905.

Elle était chargée d'étudier un projet de cadastre qui, « perpétué à l'aide d'un système permanent de conservation, ne serait pas seulement un instrument fiscal et administratif, mais devrait satisfaire à d'autres besoins : constituer la base de la propriété foncière ; assurer la sécurité des hypothèques et la régularité des transactions immobilières ; fournir enfin à l'agriculture, par le développement des insti-

(1) Avant d'aborder cette étude, nous tenons à adresser nos remerciements, pour l'excellent accueil qu'ils ont bien voulu faire à nos demandes de renseignements, à MM. Fauvel, chef du service administratif du cadastre à la Direction générale des Contributions directes ; Gustave Reynaud, directeur des Contributions directes en retraite ; Adolphe Cœur, rédacteur à la Direction des Contributions directes du département de l'Aube.

tutions de crédit, les moyens d'action qui lui font défaut aujourd'hui » (1).

Au lendemain de la clôture des travaux de la Commission et au moment même où, selon toute probabilité, le Parlement va être saisi de la question, nous avons pensé qu'il ne serait peut-être pas inutile, et qu'il serait à coup sûr intéressant, d'entreprendre une étude de la RÉFORME DU CADASTRE au seul point de vue fiscal.

Cette réforme, qui nécessitera une dépense de 500 ou de 600 millions, destinée à répartir un impôt dont le principal ne dépasse que de très peu 100 millions, peut, pour un observateur inattentif, paraître exiger un effort hors de proportion avec le peu d'importance du but à atteindre.

Cependant, un esprit averti pourra très vite découvrir que cette étude présente un grand intérêt à raison des taxes de toute sorte réclamées chaque année aux propriétaires fonciers, qui sont calculées sur les données servant de base à la contribution foncière.

Il ne faut pas oublier que le principal de l'impôt foncier est plus que doublé par les centimes additionnels de toute nature votés chaque année par les pouvoirs publics.

Ainsi, l'impôt foncier des propriétés non bâties s'élevait, dans le montant des rôles de 1904 (2), à la

(1) Exposé des motifs du budget de 1891, p. 27.

(2) Tous les chiffres que nous donnons sont extraits de l'*Annuaire des Contributions directes de 1906*.

somme de 262.978.881 fr. 56, dont il faut déduire 16 millions pour dégrèvement des petites cotes foncières, en vertu de la loi du 21 juillet 1897, et qui se décompose ainsi :

Principal	103.143.646 f. 77
Centimes généraux (y compris les centimes pour secours, non valeurs, réimpositions et frais de perception)	17.869.048 69
Centimes départementaux. . . .	74.026.668 84
Centimes communaux	67.939.517 26

De plus, la terre supporte bien d'autres contributions que les impôts directs. Ce sont les droits de mutation entre vifs et par décès (1) ; la taxe établie sur les biens de main-morte, créée par la loi du 20 février 1849 ; la taxe vicinale destinée, dans les communes qui en ont fait la demande, à remplacer la prestation en nature (loi du 31 mars 1903) ; les taxes de remplacement des droits d'octroi, et enfin les taxes établies par les autorités locales pour l'entretien des canaux d'arrosage.

Si l'on jette un coup d'œil sur les rôles de 1904, l'on voit que ces diverses taxes y entraînent pour les sommes suivantes :

(1) On sait que, dans un grand nombre de cas, les receveurs de l'enregistrement se servent de l'extrait de la matrice cadastrale pour contrôler l'exactitude des évaluations des parties et déterminer la matière imposable sur laquelle les droits de mutation sont établis.

TAXE DES BIENS DE MAIN-MORTE

Principal et décimes additionnels	
compris	11.939.137 f. 22

TAXE VICINALE (1)

Montant de la taxe portant sur la	
propriété non bâtie	3.299.976 63

TAXE DE REMPLACEMENT DES DROITS D'OCTROI

1 ^o Taxe sur la valeur vé- nale des propriétés non bâties.	{	Nord . . .	126.455	54
		Rhône . . .	93.022	25
		Savoie . . .	6.206	76
		Seine . . .	204.835	64
		Total . . .	430.520 f. 19	
2 ^o Taxe sur le revenu cadastral des pro- priétés non bâties. Une commune.			1.482	43

Et l'importance du montant des taxes de remplace-
ment ne fera que croître d'année en année, grâce
à la tendance de plus en plus marquée à la sup-
pression des impôts indirects.

La ville de Dijon, par la loi du 30 mars 1906 (2),
vient d'être autorisée à percevoir, en remplacement

(1) La prestation qui, en 1904, avait été, en totalité ou en partie, remplacée par des centimes additionnels de taxe vicinale dans 4502 communes, l'a été en 1905 dans 8351. La progression laisse prévoir un remplacement général prochain. Dans les rôles de 1905, le montant de la taxe afférent à la propriété foncière non bâtie, s'élève à 6.292.337 fr. 37 c.

(2) *Journal Officiel* du 30 mars 1906.

de ses droits d'octroi supprimés, diverses taxes au nombre desquelles nous en relevons une de 4 0/0 sur le revenu cadastral des propriétés non bâties (1). La ville de Chambéry vient également de voir adopter par le Sénat un projet de loi tendant à la suppression des droits d'octroi. Au nombre des taxes de remplacement se trouve une taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties (2).

En présence de tous ces chiffres, il est facile de se rendre compte de l'intérêt que peut présenter notre étude. Il s'agit d'améliorer un instrument destiné à répartir toutes les sommes demandées à la propriété non bâtie et que l'on peut, sans exagération, évaluer à près d'un demi-milliard (3).

D'ailleurs, l'économie financière, pourtant si riche en problèmes de toute sorte, n'a pas, croyons-nous, de sujets d'une importance plus considérable que ceux de la RÉFORME DU CADASTRE et de la PÉRÉQUATION FONCIÈRE. On ne peut, en effet, depuis de nombreuses années, jeter un coup d'œil sur les différents projets de budget ou sur les discussions parlementaires sans y trouver exposée et toujours vivement discutée quelque modification touchant l'impôt foncier. L'opinion générale, universelle peut-on dire,

(1) *Bulletin municipal officiel de la ville de Dijon*, juin 1905, p. 382.

(2) *Journal Officiel. Débats parlam.*, s. o. Sénat 1906, p. 439.

(3) Dans beaucoup de communes, les rôles dressés pour l'entretien des canaux d'irrigation sont établis sur les données cadastrales. Le chiffre de 500 millions ne paraît donc pas exagéré.

est qu'en France l'impôt sur la propriété non bâtie est très mal réparti. Depuis longtemps déjà, les gouvernements successifs ont tenté d'enrayer un mal dont ils constatent les ravages, mais qu'ils ont été, jusqu'à ce jour, impuissants à combattre efficacement.

« Peut-être, disait Necker, que le cadastre le plus imparfait vaut encore mieux que la justice distributive des hommes, telle qu'on peut l'attendre en général des erreurs et des passions auxquelles ils sont soumis. Cependant, il résulte aussi de grands maux d'un cadastre irrégulier, surtout lorsque les effets du temps en ont rendu les disproportions plus sensibles ».

Voir quel est l'état de nos documents cadastraux ; étudier les efforts tentés par le législateur pour améliorer notre cadastre ; constater leur inefficacité, tel sera l'objet de la première partie de ce travail.

Dans une seconde partie, nous examinerons et nous essayerons de juger divers systèmes de réforme du cadastre qui ne peuvent prétendre qu'à une amélioration partielle de la mauvaise répartition de l'impôt foncier et qui, dès lors, doivent être écartés comme insuffisants.

Enfin, tenant compte des doléances que jurisconsultes et économistes font depuis longtemps entendre au sujet de notre législation foncière, nous indiquerons sur quelles bases scientifiques, solides et durables il y aura lieu, à notre avis, de procéder à la RÉFORME CADASTRALE pour arriver à la péréquation

générale de l'impôt foncier et permettre au cadastre de rendre enfin tous les services que l'on se propose de lui demander et que l'on est en droit d'en attendre.

PREMIÈRE PARTIE

**ORGANISATION ET DÉFAUTS
DU CADASTRE ACTUEL**

CHAPITRE PREMIER

Le Cadastre.

**Ses origines, son élaboration, sa composition,
son fonctionnement.**

§ I. — SES ORIGINES ET SON ÉLABORATION.

Le Cadastre est « l'état descriptif fait, commune par commune, de toutes les parcelles de propriété immobilière avec l'estimation des revenus de chacune d'elles » (1).

L'idée de son institution remonte aux temps les plus reculés; d'abord rudimentaire elle s'est modifiée et s'est précisée à mesure que les pouvoirs publics ont mieux compris la nécessité de faire concourir

(1) Th. Ducrocq et E. Petit. *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, t. V, p. 339.

avec plus de justice les revenus particuliers aux charges générales de l'État.

Si l'on remonte aux premiers temps de l'histoire romaine, on remarque en matière d'impôt le désir nettement manifeste d'obtenir de tous les propriétaires une déclaration accusant leur richesse en immeubles. Servius Tullius prescrivit que les Romains seraient astreints à la déclaration de leurs biens et ordonna la confiscation pour ceux qui déguiseraient la vérité.

On indiquait le nom de sa terre, l'endroit où elle était située, les chemins qu'elle avoisinait, son étendue; on indiquait encore les produits en les évaluant aussi exactement que possible.

Pour les parcelles rigoureusement limitées, il existait des tables d'airain en représentant la configuration. Ces parcelles, provenant des champs divisés et assignés aux colonies de vétérans, étaient même orientées. Quand la disposition des lieux le permettait, le point d'intersection de deux voies de communication figurait la méridienne et sa perpendiculaire.

La première ébauche du cadastre que l'on trouve en Europe est le « Domesday-Book », livre du jour du jugement de la fortune immobilière, fait en Angleterre par ordre de Guillaume le Conquérant.

En France, vers la fin du treizième siècle, les communautés devaient, d'après une ordonnance de saint Louis, évaluer leurs biens et posséder « des papiers de l'estime ».

Lorsque la taille affecta le caractère d'un impôt

permanent, le besoin de l'établir d'une manière proportionnelle nécessita la confection de livres cadastraux présentant des bases régulières de répartition. Ces livres cadastraux n'existaient d'ailleurs en général que dans les pays d'États, qui conservaient seuls le droit de voter l'impôt et d'en faire la répartition.

Le cadastre trouve donc sa véritable origine dans les pratiques des pays d'États.

Tel que nous le possédons actuellement il remonte à la Révolution.

La plupart des cahiers remis par les collèges électoraux demandaient son établissement. Aussi l'Assemblée constituante (décret des 4 et 21 août 1791, art. 20 et 30), puis la Convention (décret du 21 mars 1793), décidèrent-elles la création d'un cadastre général. Mais les circonstances ne permirent pas alors de s'en occuper.

Les réclamations contre la répartition de la contribution foncière devinrent si nombreuses qu'une première mesure fut décidée par l'instruction du 2 pluviôse an XI, qui ordonna la refonte générale des matrices des rôles : c'était un cadastre sans arpentage préalable qui comportait à l'exception du lever des plans toutes les opérations exécutées depuis. Ce simulacre de cadastre ne fut qu'une tentative inutile, mais devint le germe d'idées qui devaient se développer.

Un arrêté des consuls du 11 messidor an X organisa une Commission chargée de rechercher et d'étudier les moyens propres à améliorer la réparti-

tion de l'impôt. Effrayée de la durée et de la dépense qu'exigeait la confection d'un cadastre général, elle se borna à proposer l'arpentage de 1800 communes, disséminées sur tout le territoire de la France, pour en déduire par analogie les revenus des autres communes. Toutefois cet arpentage devait être limité seulement aux masses des différentes cultures (arrêté du 3 novembre 1801). Au bout de la seconde année, le travail n'était pas encore terminé, les opérations étant considérablement ralenties par le manque d'expérience des géomètres la plupart improvisés, et par la pénurie d'instruments de mesurage. Néanmoins un arrêté du 27 vendémiaire an XI ordonna la continuation des levers pour toutes les communes de France. Les résultats de l'ensemble de ces travaux devaient aboutir à d'excellents résultats en vue de perfectionner la répartition générale. Malheureusement, on ne faisait rien encore pour la répartition individuelle qui restait livrée à l'arbitraire le plus absolu. Dans les communes mêmes où les levers par masse étaient effectués, on reconnut l'impossibilité de déterminer dans chaque masse la part revenant à chaque propriétaire et l'on ne parvint qu'à grand'peine, à force de bonne volonté et d'efforts, à dresser quelques matrices cadastrales.

En présence du vœu unanime des conseils généraux, des conseils d'arrondissements et des conseils municipaux, le Ministre des Finances, le duc de Gaëte (Gaudin), exposa dans le compte de l'Administration des finances de 1806 la nécessité de revenir

au système de l'Assemblée constituante, approuvé par Napoléon, de l'arpentage de toutes les parcelles.

Sur son initiative, la loi du 15 septembre 1807 ordonna la confection d'un cadastre parcellaire. Le rédacteur de la loi expliquait en ces termes quels devaient être le but et la portée des opérations :

« Mesurer sur une étendue de plus de quarante lieues carrées, plus de cent millions de parcelles ou propriétés séparées, confectionner pour chaque commune un plan en feuille d'atlas où sont reportés ces cent millions de parcelles, les classer toutes d'après le degré de fertilité du sol, évaluer le produit net de chacune d'elles, réunir ensuite sous le nom de chaque propriétaire les parcelles éparses qui lui appartiennent, déterminer par la réunion de leur produit son revenu total et faire de ce revenu un allivrement qui sera désormais la base immuable de son imposition, ce qui doit l'affranchir de toutes les influences dont il avait eu si longtemps à se plaindre : tel est l'objet de cette opération ».

Les travaux commencèrent avec activité, mais certaines circonstances en entravèrent la marche; ils ne furent terminés qu'en 1850.

Le tableau suivant donne une idée de la marche des opérations :

DATES	NOMBRE DE COMMUNES ARPENTÉES	NOMBRE DE COMMUNES expertisées ou pourvues de rôles cadastraux
Au 1 ^{er} janvier 1809.	»	1.953
Au 1 ^{er} avril 1811	5.243	3.145
En 1815	9.702	»
Au 1 ^{er} octobre 1817	10.074	6.397
Au 1 ^{er} octobre 1818	10.733	7.428
En 1820	11.861	9.983
Au 31 juillet 1821	»	11.245
En mars 1830	»	25.512
Au 1 ^{er} janvier 1839.	»	33.870
Au 1 ^{er} janvier 1841.	»	35.457

D'après le rapport déposé, le 6 juin 1844, à la Chambre des Députés sur le budget des dépenses de 1845, les opérations continuaient à la fin de l'année 1843 dans 13 départements et dans 80 communes. Les travaux se sont prolongés jusqu'en 1845 pour un certain nombre de communes, et il est une commune du Cantal (La Chapelle-Laurent) dont le cadastre n'aurait été achevé qu'en 1848, une autre (Leyvaux) où les opérations auraient duré jusqu'en 1850.

§ II. — SA COMPOSITION.

Les différentes opérations qui constituent le cadastre sont codifiées dans le « *Recueil méthodique des lois, décrets, règlements, etc., du cadastre en France* » de 1811.

Elles comprennent, sous les ordres du Préfet de chaque département, deux séries de travaux :

1° Les opérations d'art confiées à des géomètres sous la surveillance du géomètre en chef et la vérification du vérificateur en chef du cadastre ;

2° L'expertise cadastrale dirigée par les agents des contributions directes.

I. *Opérations d'art.*

Les géomètres sont chargés (*Recueil méthodique, art. 35*) :

1° De la délimitation de la commune (géomètre délimitateur) ;

2° De la triangulation (géomètre triangulateur) ;

3° De sa division en sections ;

4° De la reconnaissance des parcelles ;

5° Du plan parcellaire ;

6° Du tableau d'assemblage ;

7° De la minute du tableau indicatif.

Le géomètre délimitateur, assisté des maires intéressés et d'indicateurs, dresse le croquis figuratif et le procès-verbal descriptif du périmètre des communes (R. M., art. 71 et 73). Les contestations sont soumises aux conseils municipaux, et sur un rapport du Préfet, réglées par voie de décret (art. 91).

La triangulation (art. 117) est un composé de triangles, dont les angles ne doivent être ni trop aigus ni trop obtus et qui, partant d'une base avan-

tageusement placée, couvrent tout le territoire de la commune et s'étendent aux principaux points extérieurs les plus rapprochés de son périmètre.

Les opérations sont relevées sur un registre des opérations trigonométriques (art. 125), et rapportées sur le canevas trigonométrique (art. 126), elles sont rattachées *autant que possible* à celles des communes voisines (art. 124).

Les opérations qui suivent la triangulation constituent l'arpentage proprement dit. Le territoire de la commune est divisé en trois sections au moins et en huit au plus (art. 106), comprenant chacune un groupement de parcelles présentant autant que possible une même orientation, une même nature de culture, les sections se trouvant séparées par des limites naturelles (fossés, haies, clôtures) nettement définies. Les sections sont dénommées par des lettres de l'alphabet, accompagnées de la désignation du lieu dit usité dans la commune.

Après avoir levé les grandes lignes de son plan, le géomètre dresse la liste des propriétaires de la commune et procède à la reconnaissance des parcelles. Il convoque à cet effet les propriétaires et détermine les limites de leur propriété d'après les jouissances du moment (art. 175). En cas de contestation non tranchée au cours de ces opérations les limites ne seront relevées provisoirement que par des lignes pointées, sauf rectification ultérieure. Si les propriétés en litige ne présentent point de sépa-

rations apparentes le géomètre ne relève l'ensemble qu'en une seule parcelle (art. 176 à 178).

Dans le lever du parcellaire chaque parcelle reçoit un numéro, l'indication de son propriétaire et sa nature de culture.

Il ne reste plus alors que les opérations de cabinet. Elles consistent dans le calcul des contenances, la rédaction du tableau indicatif, le relevé définitif des plans, leur réduction sur une feuille unique ou tableau d'assemblage et, enfin, la rédaction des bulletins présentant pour chaque propriétaire la liste des parcelles lui appartenant.

II. *Expertise cadastrale.*

L'expertise cadastrale consiste dans l'évaluation des revenus imposables des propriétés comprises dans la commune (art. 411). Elle est précédée du relevé des baux et actes de vente et des déclarations de successions de la période décennale précédente, ainsi que des adjudications des domaines nationaux et de tous autres actes publics de nature à aider à la détermination du revenu des propriétés.

Le Préfet (1), sur la proposition du Directeur des

(1) Le système que nous exposons et qui est encore en vigueur, n'a pas fonctionné dès le début des opérations cadastrales. De 1807 à 1813, l'expertise cadastrale était confiée à des experts étrangers aux communes. Des inspecteurs spéciaux surveillaient leurs travaux, et une assemblée cantonale coordonnait et vérifiait les résultats de l'expertise. Voir, à ce sujet, 2^e partie, titre II, chapitre II, section II.

Contributions directes, autorise le maire à convoquer le conseil municipal en vue de la nomination des propriétaires classificateurs (1), qui recevront mission d'opérer conjointement avec les agents de l'Administration (2) et l'expert dont l'adjonction est facultative.

La Commission ainsi composée procède à la « Classification », c'est-à-dire à la détermination du nombre de classes dans lesquelles devront être distribuées les différentes parcelles ; le nombre de classes ne doit pas être supérieur à cinq. (R. M., art. 510).

Elle établit le revenu net à l'hectare de chaque classe pour les diverses natures de culture. Le tableau de cette série de prix constitue le « Tarif des évaluations » qui comporte, en outre, pour une même classe, l'indication de deux types de parcelles, l'un, type supérieur des terres de la classe, l'autre, type inférieur (3).

La Commission procède ensuite au « Classement » de l'ensemble des parcelles du territoire et en consigne les résultats sur les tableaux indicatifs.

Le classement est vérifié par la « Ventilation » des baux ou autres actes publics relevés au début de l'expertise. Le tarif des évaluations est appliqué à

(1) Les commissaires classificateurs sont au nombre de cinq, dont deux forains. Cinq suppléants, dont deux forains, sont également désignés.

(2) *Règlement* du 15 mars 1827.

(3) *Règlement* du 15 mars 1827, art. 66.

l'ensemble des propriétés comprises dans le bail ou l'acte à ventiler ; la récapitulation des revenus obtenus constitue le revenu cadastral du domaine envisagé ; le revenu net est, d'autre part, calculé directement après déduction, sur le prix du bail et le revenu brut du domaine, des frais de culture ou autres. Le rapport entre le revenu cadastral et le revenu net doit être le même pour les divers domaines soumis à l'épreuve.

Le tarif des évaluations, après avoir été soumis au conseil municipal qui peut y apporter les modifications qu'il juge convenable, reste affiché pendant 15 jours au cours desquels les propriétaires sont admis à faire valoir leurs observations. La Commission départementale (1) l'arrête définitivement (2).

L'application du tarif des évaluations au classement, consigné aux tableaux indicatifs, donne le revenu cadastral de chaque parcelle ; les tableaux indicatifs ainsi complétés constituent la minute des « ÉTATS DE SECTION » dont les revenus sont récapitulés.

Le relevé par propriétaire et dans leur ordre alphabétique des parcelles lui appartenant ainsi que l'indication de la section, du numéro du plan, du

(1) Elle exerce à cet égard les pouvoirs attribués au Préfet en Conseil de préfecture (Loi du 10 août 1871, art. 87).

(2) Si la Commission départementale apporte des changements au tarif, elle les soumet au Conseil municipal, qui a un délai de 20 jours pour formuler ses observations.

lieu dit, de la classe, de la contenance et du revenu cadastral constitue la « MATRICE CADASTRALE ».

Aucun délai n'est fixé pour réclamer contre les erreurs matérielles, soit de contenance, soit de calcul du revenu des parcelles (1).

Chaque propriétaire est admis à réclamer contre le classement de ses fonds pendant six mois à partir du premier rôle qui suit l'établissement de la matrice (ordonnance royale du 3 octobre 1821). — Dans le cas où un propriétaire possède à lui seul toute une nature de culture de la commune, il est, en outre, admis à réclamer par la voie contentieuse contre la classification (2).

Passé le délai ci-dessus indiqué, aux termes de l'art. 37 de la loi du 15 septembre 1807, le classement des propriétés ne peut être changé que lorsque, par suite d'un événement extraordinaire, ces propriétés viennent à disparaître ou ont éprouvé une diminution de revenu provenant de causes postérieures au cadastre, imprévues ou indépendantes de la volonté du propriétaire.

§ III. — SON FONCTIONNEMENT

Il entrait dans la pensée du législateur que cette opération conduirait au nivellement général de l'im-

(1) *Recueil officiel des arrêts du Conseil d'État*. Arrêt n° 113, en date du 27 décembre 1854.

(2) *Recueil officiel des arrêts du Conseil d'État*. Arrêt n° 1511.

pôt foncier entre tous les contribuables du pays. Gaudin, l'inspirateur de la loi de 1807, avait cru y trouver un remède aux défauts de la répartition ; il disait dans l'exposé des motifs de la loi : « Nous marcherons donc pas à pas vers le rétablissement de l'égalité proportionnelle entre les communes, qui conduira par une gradation insensible au rapport à établir entre tous les départements. Ce rapport s'établira naturellement par le résultat général du cadastre qui présentera le montant du produit net imposable dans chacune des communes de l'empire et, par conséquent, dans l'ensemble de chaque département.

Alors la contribution foncière reprendra le double caractère d'impôt proportionnel et d'impôt de quotité que l'Assemblée constituante avait voulu lui donner, mais dont elle ne se trouvait pas susceptible tant que la matière imposable n'était pas connue.

Cette base, une fois acquise, la loi dira : la contribution foncière sera du neuvième, par exemple, des revenus nets constatés par les matrices cadastrales des diverses communes de chaque département. Il résultera de cette disposition générale que le Gouvernement aura certainement cette somme à sa disposition et qu'en même temps aucun propriétaire ne pourra être imposé au delà du neuvième de son revenu » (1).

(1) *Compte de l'Administration des finances en l'an XIV*, p. 95 et suiv.

Ainsi, après avoir déterminé le revenu imposable de toutes les parcelles et, par l'addition des revenus départementaux, le revenu imposable de la France entière, il eût suffi d'appliquer la proportion existant entre le montant de l'impôt à obtenir et le chiffre du revenu total ainsi fixé aux différents revenus. Ainsi, la contribution foncière aurait eu tous les avantages de l'impôt de quotité.

Pour atteindre ce résultat, la loi de 1807 portait que la somme des contingents communaux serait répartie entre les communes au prorata des revenus constatés. Malheureusement, ces mesures furent inefficaces. Les propriétaires ne voyaient dans l'évaluation de leurs revenus qu'un moyen de les dépouiller d'une fraction de leurs biens ; aussi les revenus furent-ils plus ou moins atténués et les résultats dans l'ensemble entachés d'inexactitude.

Malgré cela, dès le début des opérations, le Gouvernement, toujours soucieux d'améliorer la répartition générale, eut la pensée d'additionner les contingents des cantons cadastrés sans distinction de département et de les répartir à nouveau au centime le franc des revenus cadastraux (1).

Ce projet n'eut pas de suite, la loi du 20 mars 1813 se borna à prescrire pour 1814 la péréquation entre les cantons cadastrés d'un même département. L'opération consistait alors à additionner les contin-

(1) *Compte de l'Administration des finances* en 1809 et 1810, p. 75 et 76.

gents des cantons cadastrés d'un même département et à les répartir à nouveau au centime le franc des revenus cadastraux. Les résultats furent arbitraires et la loi du 23 septembre 1814 suspendit cette péréquation restreinte.

La loi du 15 mai 1818 borna l'application de la péréquation aux cantons d'un même arrondissement, puis on dut même suspendre l'exécution de cette dernière mesure.

Enfin, toutes ces dispositions furent abrogées par la loi du 31 juillet 1821 (art. 20), et les estimations cadastrales ne servirent plus qu'à la répartition des impôts entre les contribuables d'une même commune. Seule solution qui fût juste, car les évaluations des dernières communes avaient été faites par des hommes différents, n'opérant pas de la même manière. Si, dans quelques communes, on avait bien adopté comme allivrement le revenu net exact, dans le plus grand nombre il n'en était pas ainsi.

CHAPITRE II

Valeur du Cadastre actuel.

Mauvais état des matrices cadastrales, des plans parcellaires et des évaluations.

SECTION I. — MATRICES CADASTRALES

La matrice, nous l'avons vu, est un registre qui présente par commune les noms des propriétaires et réunit, sous le nom de chacun, les propriétés non bâties à lui appartenant ou qui sont présumées lui appartenir.

Le transfert des parcelles, d'un propriétaire à un autre, à la suite de ventes, d'échanges, de successions et de tous autres actes translatifs, s'opère par voie de mutation. Si les mutations avaient été opérées régulièrement, les matrices n'auraient jamais cessé de répondre à leur définition. Elles en sont actuelle-

ment bien loin. Dès l'origine, de 1807 à 1846, la rédaction des mutations a été réglée par l'art. 36 de la loi du 3 frimaire an VII suivant lequel, « la note de chaque mutation sera inscrite à la diligence des parties intéressées... Tant que cette note n'aura pas été inscrite, l'ancien propriétaire continuera d'être imposé au rôle ». La diligence des intéressés a fait place à leur négligence, et cette négligence, à faire opérer régulièrement chaque année les inscriptions et les radiations résultant des contrats, est la cause initiale du désordre aujourd'hui si profond qui règne dans les matrices.

En vue de remédier à cette situation fâcheuse, l'Administration prit tardivement l'initiative d'opérer elle-même les mutations en s'aidant des actes translatifs de propriété, des baux, des déclarations de locations verbales et d'adjudication de coupes de bois, relevés dans les bureaux de l'enregistrement. L'Instruction de 1853, remise au point par celle de 1886, réglemente d'une façon fort détaillée toute la procédure à employer pour l'application des mutations. Le Percepteur et le Contrôleur des Contributions directes sont chargés du travail; ils convoquent les parties à jour fixe à la mairie de chaque commune. « En règle générale, dit l'Instruction du 2 mars 1886, art. 48, les mutations foncières doivent être effectuées sur les déclarations des parties intéressées, dont la présence d'ailleurs est souvent indispensable pour la constatation de l'identité des parcelles.

« Toutefois, les mutations peuvent être opérées

d'office, et en l'absence des parties, soit à l'aide des extraits de l'enregistrement, soit sur la présentation d'un acte enregistré, ou bien encore sur la production d'un certificat du receveur de l'enregistrement ou d'une note du notaire, s'il n'existe aucune incertitude sur la désignation des propriétés qui en sont l'objet ».

Malgré la main-mise de l'Administration sur le service des mutations, le nombre des erreurs au lieu de diminuer ne fait que s'accroître. Tout en se conformant aux prescriptions de l'art. 15 de l'Instruction de 1853 (1), tout en relevant, avec le plus grand soin, tous les détails qui peuvent faciliter la reconnaissance des parcelles au moment des mutations tels que lieux dits, nature de culture, contenance, noms des champs ou des parcelles, désignations cadastrales, il n'est pas facile au contrôleur, avec le cadastre imparfait que l'on possède aujourd'hui (et que l'on possédait déjà en 1853), de déterminer l'identité de la parcelle objet de la mutation. Aussi arrive-t-il souvent que de très bonne foi, après bien des recherches pénibles, on fait porter la mutation sur une toute autre parcelle que celle qui fait l'objet du contrat.

Bien des erreurs auraient été évitées, si les officiers ministériels et les particuliers (actes sous seing privé) avaient, sous leur responsabilité personnelle et après vérification sur le terrain, l'obligation de

(1) Aujourd'hui les art. 14 et 15 de l'Instruction du 2 mars 1886.

mentionner dans leurs actes les indications cadastrales des parcelles. Cette obligation n'a jamais été édictée sous le régime antérieur à la loi du 17 mars 1898 et les indications cadastrales que l'on trouve mentionnées aujourd'hui dans certains actes sont pour la plupart erronées.

C'est ainsi que, malgré la mesure prise en 1853, malgré le zèle que n'ont cessé de déployer les agents de l'Administration, les erreurs dans les mutations vont toujours s'accumulant. Elles sont aujourd'hui de 30 0/0 du nombre des parcelles (1).

SECTION II. — PLANS CADASTRAUX.

§ I. — LEUR MAUVAIS ÉTAT.

Dans un rapport sur la valeur des plans cadastraux actuels, M. Debray, s'occupant des lignes d'ensemble des plans, s'exprimait ainsi : « En général, les opérateurs et les comités sont d'accord pour reconnaître que, dans leurs grandes lignes, les plans cadastraux représentent encore assez bien la configuration actuelle des lieux » (2).

(1) *Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire du cadastre*, fasc. I, 1891, p. 36.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, 1893, p. 38.

Toutefois notre admiration a des bornes, et le cadastre, cette « œuvre de premier ordre, qui a fait grand honneur à ses auteurs et rendu au pays des services considérables (1) », est loin d'échapper à la critique.

« Tout est dit, disait M. Boudenoot, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi du 17 mars 1898, sur l'utilité sinon sur la nécessité de la réfection du cadastre » (2).

Tout est dit, pourrions-nous dire, sur le mauvais état de nos plans cadastraux.

Si l'on y jette un coup d'œil, l'on est frappé de l'état lamentable de ce document. Il est pourtant la base fondamentale, indispensable de tout le système, il devrait être le reflet le plus fidèle des moindres détails de la propriété terrienne, il n'en est rien. « Le cadastre a vieilli; suivant le mot d'Horace, *tempus edax, homo edacior*, il a subi la double action corrosive du temps et des hommes » (3).

M. Boutin, ancien directeur général des Contributions directes, nous cite, à ce sujet, un exemple pratique qu'il a lui-même relevé aux environs de Paris dans la commune de Rueil-Campagne. Ayant levé, avec l'aide d'un géomètre, le plan d'une section de cette commune comportant environ 40 hectares

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.* Rapport de M. Cheysson, fasc. 4, 1893, p. XXXII.

(2) *J. Off. Doc. parl. Ch. des députés*, s. o. 1894, p. 143.

(3) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. XXXII.

et ayant reporté les résultats du lever parcellaire à l'encre rouge sur un calque du plan cadastral, il eut le regret de constater que pas une ligne rouge ne concordait avec une ligne noire ancienne. Il en est sinon ainsi, du moins à peu près pour les 36.000 communes de France (1).

L'Administration des Contributions directes, à qui est confié le soin de la conservation des minutes des documents cadastraux, ne paraît, du reste, pas y apporter des soins suffisants. Dans la plupart des directions départementales, les feuilles de plan sont restées volantes, sans reliure ; à peine sont-elles mises à l'abri de la poussière, dans un mobilier rudimentaire et sans aucune protection contre les risques de l'incendie. Un long usage a chargé le papier à ce point que la lecture de beaucoup de feuilles est devenue très pénible.

Il est certain que des documents de cette importance mériteraient plus d'égards ; et des mesures sévères paraissent s'imposer, pour remédier à cet état de choses fâcheux. Malheureusement, le public même paraît se désintéresser de l'état du cadastre, chose étonnante dans un pays tel que la France, où

(1) Chaque année, les surnuméraires des Contributions directes sont appelés à lever un plan de 25 hectares la première année, de 50 hectares la deuxième année. Tous s'accordent à reconnaître que le plan cadastral, dont ils peuvent disposer à la direction départementale, ne peut leur être d'aucun secours pour cette épreuve, tellement sont considérables et nombreuses les discordances existant entre les terrains à lever et les plans cadastraux.

chaque citoyen est appelé à prendre part à la chose publique ; trop peu de personnes dans les villages, moins encore dans les villes, sont aptes à lire et à utiliser les plans, et c'est peut-être cette ignorance qui est la cause du désintéressement général qui paraît avoir, en la circonstance, gagné l'Administration elle-même.

Le mauvais état des plans cadastraux ressort des différentes enquêtes auxquelles on s'est livré à ce sujet.

En 1886, l'Administration prescrivit, par la circulaire du 26 mai, aux Directeurs des contributions, de dresser pour leur département des tableaux classant les communes anciennement cadastrées en deux catégories, suivant que l'état de leur cadastre comporterait une réfection totale ou une simple revision.

Sur un total de 36.117 communes, les directeurs en avaient classé 13.205 comme devant être réarpentées intégralement avant le renouvellement de l'expertise cadastrale. On admettait pour 21.785 communes que des réarpentages partiels suffiraient, pour qu'il fût possible de procéder à une nouvelle répartition de l'impôt foncier. Enfin, l'on comptait 1.127 communes qui, cadastrées depuis moins de 30 ans ou recadrées, en vertu de la loi du 7 août 1850, devaient être laissées en dehors des opérations de revision des travaux d'arpentage et des évaluations cadastrales.

On obtenait donc la proportion suivante :

A réarpenter entièrement : 38 % ;

A réarpenter en partie : 62 % (1).

Cette enquête a été faite dans un but de péréquation foncière, ses résultats ont donc pour nous la plus haute valeur. Bien qu'ils soient fournis par une simple enquête administrative et qu'ils soient basés, non sur des opérations positives, mais sur de simples appréciations, nous devons les retenir. Ils se présentent, en effet, sous la garantie de la compétence de fonctionnaires, qui approfondissent journellement ces questions, et ont acquis, dans leurs pratiques professionnelles, une telle finesse de doigté que leurs appréciations personnelles, en apparence intuitives, reposent, en réalité, sur un fonds très solide d'expérience accumulée et à ce titre méritent d'être prises en sérieuse considération.

La Commission extra-parlementaire du cadastre fut alors chargée d'étudier le cadastre, base de l'impôt foncier, et le cadastre, assiette de la propriété foncière.

Cette Commission, où étaient représentés le Parlement, le Conseil d'État, les Facultés de droit et les différentes branches des services publics ou spéciaux intéressés, se subdivisa dès le début de ses travaux en trois sous-commissions : technique, juridique et des voies et moyens.

La première était chargée d'élaborer un projet de réfection ou de revision du cadastre.

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.* Rapport de M. Cheysson, f. 4, p. XX. — Id., de M. Debray, f. 4, p. 20.

La seconde devait s'occuper des privilèges et hypothèques et des livres fonciers.

Enfin, la troisième, qui ne devait « se réunir qu'au moment où les deux premières sous-commissions auraient formulé leurs conclusions », avait à examiner par quels procédés financiers on pourrait faire passer ces conclusions dans la pratique » (1).

La sous-commission technique jugea utile de se subdiviser elle-même en deux comités :

Le Comité d'enquête, chargé de faire des études sur la valeur des plans cadastraux et sur l'état du bornage en France ;

Le Comité des essais, qui devait effectuer des levés cadastraux, faire l'étude comparative des différents procédés et des divers instruments et formuler des conclusions sur la meilleure méthode de lever. Au sein du Comité des essais fut nommé le Comité d'exécution ;

Le Comité d'enquête, pour arriver à formuler ses conclusions et afin de s'éclairer complètement sur la matière qui lui était réservée, jugea utile de recourir à deux procédés d'information : enquête administrative et enquête expérimentale.

M. Boutin rédigea la circulaire du 24 juin 1891, qui fut adressée à tous les directeurs départementaux des contributions directes. Elle leur faisait connaître que la sous-commission technique désirait savoir s'il était nécessaire de renouveler intégrale-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, f. 1, p. 22.

ment le cadastre pour que ses indications puissent servir de fondement à la constitution de la propriété foncière et à la bonne assiette de l'impôt foncier. Elle invitait les directeurs à se mettre en rapport avec toutes les personnes qui seraient à même de leur fournir des renseignements utiles sur la question (ingénieurs, notaires) (1).

Les résultats de cette enquête sont consignés dans le rapport général de M. Cheysson sur la valeur des plans cadastraux.

Nombre de communes où il faudrait procéder à un réarpentage intégral	28.850
Nombre de communes où il faudrait faire des réarpentages partiels.	7.294
	36.144

La proportion passe pour les communes :

A réarpenter intégralement, de 38 à 80 0/0 ;

A réarpenter en partie, de 62 à 20 0/0.

Que faut-il penser de cette augmentation dans la proportion des communes à réarpenter entièrement ? Devons-nous, au seul point de vue fiscal où nous nous sommes placé, nous en tenir aux résultats de l'enquête de 1886 ou à ceux de 1891 ?

Étant donné les modifications nombreuses qui se sont produites de 1886 à 1891, nous croyons ferme-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, f. 1, p. 140.

ment que les chiffres de 1891 doivent être retenus. Les résultats de cette dernière enquête se présentent d'ailleurs sous les mêmes garanties que ceux de l'enquête de 1886. Ce qui en fait la différence, c'est que le point de vue auquel on s'est placé a changé ; toutefois, le côté fiscal de la question n'a pas été perdu de vue ; nous en trouvons la preuve dans la réponse faite à la circulaire de 1891 par le directeur des Contributions directes de la Nièvre. « Les fonctionnaires pensent que, dans un délai assez court, il sera impossible, même au point de vue fiscal, d'opérer les mutations avec certitude, la reconnaissance sur le plan cadastral des propriétés vendues devenant matériellement impossible » (1).

Le Comité d'enquête de la sous-commission technique ne s'en tint pas là, il procéda lui-même à diverses enquêtes sur le terrain, notamment à Alfortville et à Vitry (Seine).

A Alfortville, il a « constaté des différences assez considérables, choquantes mêmes sur certains points entre le cadastre et la réalité » (2).

Il a fait « à Vitry des constatations semblables » (3). Une autre tournée de recherches personnelles fut décidée dans les départements de la Nièvre et du Cher.

La commune de Challuy (Nièvre), celles de Beffes

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. 119.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 1, p. 60.

(3) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 1, p. 60.

et Torteron (Cher), choisies comme champ d'expérience, firent ressortir d'aussi nombreuses et d'aussi choquantes discordances (1).

Ne se contentant point de ces expériences partielles et ne voulant en retenir qu'un point, c'est que le projet d'instruction, d'après lequel elles avaient été conduites, était parfaitement conçu et pouvait être adopté et transformé en une instruction définitive pour servir de guide sur d'autres points à des opérations semblables, la sous-commission technique prescrivit une enquête expérimentale, confiée à des comités départementaux dont faisaient partie : le Directeur des Contributions directes, président, l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, l'agent voyer en chef, un ingénieur, un agent voyer et l'inspecteur des Contributions, secrétaire.

Ces comités devaient choisir les communes où ils expérimenteraient d'après la date des plans, en prenant comme point de départ le règlement du 15 mars 1827 (2).

(1) V. à ce sujet le rapport du Comité d'enquête et l'avis des différents opérateurs. *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 1, p. 104.

(2) Le règlement du 15 mars 1827 est, en matière cadastrale, d'une importance capitale. Il organise sur des bases nouvelles le personnel technique. En effet, de 1811 à 1821, le géomètre en chef est un fonctionnaire payé par l'État; par le règlement du 10 octobre 1821, il devient un entrepreneur payé au moyen de rétributions fixées par le préfet; sous l'empire du règlement du 15 mars 1827, il demeure encore un entrepreneur à peu près libre du choix de ses collaborateurs immédiats, mais on voit surgir une division nette et méthodique des attributions qui assure une certaine régularité dans les opérations.

L'instruction du 27 juillet 1891, qui prescrivait cette enquête dans deux communes de chaque département, disait : « Afin d'assurer la sincérité des opérations et d'obtenir des résultats concluants, il conviendra autant que possible que l'une des deux communes choisies aient été cadastrées antérieurement à 1827, et que l'autre appartienne à la catégorie de celles dont le cadastre est postérieur à cette année ».

L'instruction prescrivait de choisir des communes n'ayant pas subi depuis le cadastre de modifications trop profondes ; elle disposait que si, sur le champ d'expérience choisi dans la commune, il existait une zone où le terrain aurait été profondément remanié depuis le cadastre et ne fournirait pas de points de repère dignes de confiance, on s'abstiendrait d'opérer sur cette zone qui serait ainsi virtuellement distraite du champ d'expérience.

« Ce sont des recommandations qu'il ne faut pas oublier, car elles témoignent une fois de plus de l'esprit de stricte impartialité avec laquelle a été conçue et dirigée l'enquête et qui donne plus de force à ses conclusions » (1).

Il ressort du rapport de M. Debray que, sur 173 communes, sur lesquelles portèrent les expériences, le cadastre de 28 seulement, dont 7 cadastrées avant 1827 et 21 depuis, devait simplement être révisé, tandis que pour 145 autres, dont 79 cadas-

¹ (1) *Proc. verb. Com. extra-parlement.* Rapport de M. Cheysson, fasc. 4, p. XIII.

trées avant 1827 et 66 depuis, le cadastre devait être complètement renouvelé (1).

Il résulte également des enquêtes effectuées que, si dans certains cas, les plans cadastraux représentent encore assez bien dans leurs grandes lignes la configuration actuelle des lieux, il est rare qu'il en soit de même quand on descend aux détails du parcellaire.

Les résultats des deux enquêtes sont résumées dans le tableau (2) suivant :

DÉSIGNATION DES ENQUÊTES	NOMBRE total des COMMUNES	COMMUNES DANS LESQUELLES LE CADASTRE			
		doit être renouvelé		peut être révisé	
		NOMBRE	RAPPORT 0/0	NOMBRE	RAPPORT 0/0
Enquête administrative..	36.144	28.850	80	7.294	20
Enquête expérimentale..	173	145	84	28	16

Ces résultats, qui établissent le mauvais état des plans, ne sauraient surprendre et s'expliquent par les causes si nombreuses qui ont modifié l'état du sol. « Toutes ces causes » que nous allons étudier plus loin « ont sensiblement altéré ou plutôt modifié la

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlement.* Rapport de M. Debray, fasc.ⁿ 4, p. 94.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlement.* Rapport de M. Cheysson, fasc. 4, p. XXI.

physionomie du modèle, tandis que le portrait restait immuable. Il a donc cessé d'être ressemblant. C'est ce qu'ont établi les enquêtes de la façon la plus péremptoire. Les opérateurs ont constaté d'une façon générale que les plans qu'ils étaient chargés de confronter avec le sol différaient presque partout de la réalité actuelle et ne fournissaient plus, dès lors, au pays qu'un instrument très imparfait au point de vue fiscal. A ce point de vue, en effet, tout le monde est d'accord pour dénoncer les inégalités, on pourrait dire, les iniquités que la permanence immuable du cadastre au milieu d'une matière incessamment mouvante, entraîne pour la fixation de l'impôt foncier » (1).

En résumé, notre cadastre est très défectueux et nous concluons, avec le Comité d'enquête, que, dans son ensemble, il a besoin d'être intégralement refait, en admettant toutefois la revision partout où elle pourra suffire.

Ces principes, la Commission extra-parlementaire du cadastre les a consacrés dans son avant-projet de loi sur la réfection ou la revision et la conservation du cadastre, article 2 : « *On opérera par voie de simple revision partout où cette opération devra être certainement plus rapide et entraîner des frais notablement moindres que la réfection, tout en donnant aux plans revisés les garanties nécessaires pour qu'ils puissent*

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.* fasc. 4, p. XXXII.

s'adapter à leur nouvelle destination avec la même précision que les plans entièrement refaits ».

D'ailleurs, la simple revision sera dans bien des cas matériellement impossible. Pour reviser un plan, il faut pouvoir reconstituer la triangulation qui a servi de base à son établissement. Or, l'enquête expérimentale de 1891 nous apprend qu'il est absolument impossible de rétablir cette triangulation, d'abord, parce que dans bien des cas les canevas trigonométriques ont été égarés ou détruits, ensuite, parce qu'il serait bien difficile de retrouver sur le terrain les sommets trigonométriques, beaucoup de ces points ayant été constitués par de simples perches qui ont disparu dès la fin des opérations d'arpentage (1).

§ II. — CAUSES PRINCIPALES DES MODIFICATIONS SUBIES PAR LE PLAN PARCELLAIRE DEPUIS LE CADASTRE

I. *Morcellement des parcelles.*

Au nombre des causes modificatrices du plan parcellaire, le morcellement (2) est à citer en premier lieu et par morcellement nous ne voulons entendre, ni le fractionnement (3), ni la dispersion (4) de la

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. 38.

(2) Voir à ce sujet l'ouvrage de M. de Foville : *Le Morcellement*.

(3) Le fractionnement ou la division de la propriété consiste dans le nombre plus ou moins grand de propriétaires.

(4) Pour la dispersion de la propriété, il ne s'agit plus de savoir

propriété, mais la division de la parcelle cadastrale constituée par toute étendue de terrain présentant une même nature de culture ou une même affectation et appartenant au même propriétaire. Cette division est consécutive à des partages, ventes, échanges et autres actes de propriété, ou résulte d'aménagements, d'assolements au gré du propriétaire, de création de clôtures, de fossés répondant au mode d'exploitation ou à la variété des cultures (1).

M. Marc du Haut a interrogé à cet effet les archives de nos grandes compagnies de chemin de fer, il a recherché le nombre de parcelles traversées par kilomètre, mais les résultats de ce travail ne sont intéressants que pour établir une comparaison entre les diverses parties du territoire ; on ne peut les utiliser que pour se rendre compte de la plus ou moins grande étendue des parcelles, le nombre des parcelles traversées étant en raison inverse de leur grandeur (2).

A s'en tenir à la statistique officielle, telle qu'elle résulte de l'enquête administrative, prescrite par la circulaire du 26 juin 1891, le nombre de parcelles

le nombre des propriétaires, mais de combien de morceaux disséminés, séparés les uns des autres, se compose chaque domaine individuel.

(1) De Foville, *op. cit.*, p. 157.

(2) Les résultats des recherches de M. Marc du Haut sont consignés au *Bulletin des travaux historiques et scientifiques* (section des sciences économiques et sociales), année 1884, p. 62.

figurant à l'origine sur les plans du cadastre qui était de 125.997.345, serait passé à 151.091.992, soit une augmentation d'environ 20 0/0 pour une période moyenne de 60 à 70 ans. Ces résultats, toutefois, méritent confirmation, car les nombreuses irrégularités existant dans les matrices, les nombreuses lacunes dans les mutations rendent douteux les chiffres tirés de ces documents. La division fréquente de parcelles uniques en plusieurs fractions inscrites à des lignes distinctes peut laisser présumer que l'augmentation de 20 0/0 est notoirement exagérée.

Les renseignements les plus précis vont nous être fournis par les communes recadastrées. En vertu des lois sur la matière, 2.265 communes avaient, en 1884, révisé, renouvelé, refait leur cadastre. Le *Bulletin de statistique* du ministère des finances (1) en a publié les résultats.

	CADASTRATIONS PRIMITIVES 1807-1846	CADASTRATIONS NOUVELLES 1828-1883
Nombre d'hectares imposables.	2.645.765	2.681.942
Nombre de propriétaires. . .	730.524	813.180
Nombre de parcelles	7.628.528	8.068.409

(1) *Bulletin de statistique du ministère des finances*. Décembre 1883, p. 645 et août 1884, p. 181.

Ces chiffres font ressortir sur le nombre des parcelles une augmentation de 5.8 pour cent.

Voilà donc 2.265 communes sur 36 à 37.000 où le nombre des parcelles n'a guère augmenté que d'un vingtième. A ce compte, on peut admettre pour la France actuelle un total de 150 millions de parcelles et accepter les résultats de l'enquête de 1891.

Le fractionnement parcellaire, dont nous venons de constater l'existence, est dû principalement aux effets de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux et à la vente en détail de bois communaux et de domaines importants (1).

II. — DÉFRICHEMENTS, DÉBOISEMENTS, CHANGEMENTS DE CULTURE

Si l'on considère les résultats de l'évaluation globale des propriétés non bâties, effectuée de 1879 à 1881, on constate que les landes, pâtis et autres ter-

(1) Le rapport du Comité départemental du Loiret, sur la commune d'Ingré, cite le fait suivant : « L'un des propriétaires du petit château de Bel-Air avait acheté toutes les parcelles qui l'environnaient pour constituer un domaine d'une quarantaine d'hectares. Un de ses héritiers a défait son œuvre et revendu, en détail, le terrain qui avait été divisé en parcelles d'une configuration beaucoup plus favorable à la culture ». *Proc. verb. Com. extra parlement.* fasc. 4, p. 43.

M. Lallemand cite le cas, dans la commune de Montfermeil, de deux bois d'une contenance totale de 250 hectares, qui ont été morcelés en 250 parcelles à bâtir... *Proc. verb. Com. extra-parlem.* fasc. 8, p. 110.

rains incultes (terres vagues, etc.), qui couvraient d'après les matrices de 1879-1881, 8.108.306 hectares, n'ont plus à cette époque qu'une contenance de 6.746.800 hectares, d'où une diminution de 1.361.506 hectares.

Ces parcelles arides, souvent très vastes, livrées au génie humain qui a su les rendre fécondes, ont dû subir à leur tour la loi commune du morcellement et apporter un fort contingent de parcelles nouvelles.

La contenance des terrains imposés en bois, d'après les matrices de 1879, était de 8.144.718 hectares ; d'après l'enquête de 1851-1853, la contenance effective des bois était de 7.672.757 hectares ; d'après l'évaluation de 1879-1881, elle s'élevait à 8.307.131 hectares.

La contenance des bois, on le voit, a subi des fluctuations très sensibles. Un des facteurs de ces changements, le déboisement, n'a jamais cessé de faire accroître le nombre des parcelles. On reboise, en effet, principalement les terrains peu productifs, les montagnes, les friches, etc., qui déjà constituent des parcelles d'une grande étendue, de telle sorte qu'une parcelle nouvelle de bois n'englobe qu'un petit nombre de parcelles anciennes. Le déboisement, au contraire, qui se pratique surtout en plaine et dans les terrains fertiles, entraîne la division du sol défriché en petites parcelles dont l'étendue varie suivant la nature des cultures et le mode d'exploitation de la région.

III. — DESTRUCTION, RECONSTITUTION ET CRÉATION DE VIGNOBLES

Par suite de la crise agricole et de la crise du phylloxéra sur les vignes qui a atteint son maximum vers 1880, un certain nombre de vignobles ont été réunis et livrés à la culture ; il en est résulté de grands changements dans le parcellaire.

Par suite de la reconstitution de ces mêmes vignobles ou de la création de vignobles nouveaux, d'assez vastes parcelles ont été divisées de façon à faciliter la replantation. La contenance des terres, replantées en vignes et exonérées d'impôt foncier, en vertu de la loi du 1^{er} décembre 1887, s'élevait en 1904 à 631.399 hectares 76 ares pour un nombre de 2.315.172 parcelles replantées. Ces chiffres donnent l'impression de la révolution profonde du parcellaire dans cette nature de culture.

De plus, la substitution de la charrue à la pioche (fessou), pour la culture de la vigne, a entraîné certaines modifications dans la forme des parcelles. Il est évident que, pour cultiver la vigne à la charrue, il est utile, sinon indispensable, d'avoir des limites droites ; de ce fait, le redressement d'un grand nombre de limites a dû être effectué et il est intéressant de le constater.

IV. ALLUVIONS ET CORROSIONS

Un grand nombre de modifications importantes se sont produites depuis la confection du cadastre dans le voisinage des eaux.

Il faut noter que, soit par négligence, soit par manque de compétence, les géomètres du cadastre ont assez mal levé les terrains bordant les cours d'eau. La délimitation du domaine public fluvial et de la propriété privée a été également assez mal faite, peut-être par manque de notions théoriques et administratives des opérateurs. Le conducteur des ponts et chaussées qui a été chargé du travail dans la commune de Prix (Ardennes), a « reconnu que le plan actuel est inexact aux abords de la Meuse, les géomètres ayant incorporé aux propriétés riveraines toute la partie du lit de la rivière comprise entre la crête de débordement et la ligne d'eau au moment de leurs opérations » (1).

Le mouvement naturel des eaux a produit de grands changements dans le parcellaire. L'eau exerçant ses ravages a détruit certaines parties de parcelles ou même des parcelles entières de terre, ayant parfois une très grande valeur et transporté plus loin ou de l'autre côté de son lit ce qu'elle avait ainsi dérobé aux propriétaires, enrichissant le voisin d'alluvions généralement très fertiles.

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. 44.

V. — MOUVEMENT DE LA PROPRIÉTÉ BATIE

Le mouvement de la propriété bâtie a joué un rôle très important dans la modification du parcellaire. Par suite de l'extension des villes, bourgs ou villages, des parcelles avoisinant autrefois les maisons, constituant des cours ou des jardins, ont été divisées et peuplées de superbes villas d'un rapport considérable.

Le tableau (1) suivant indique le mouvement de la propriété bâtie, de 1851 à 1900.

NATURE DES PROPRIÉTÉS BATIES	NOMBRE DE PROPRIÉTÉS BATIES		
	1851-1853	1887-1889	1899-1900
Maisons	7.397.477 7.149.490	8.869.888 8.653.272	9.173.891 8.937.333
Châteaux.	41.943 41.361	44.635 43.834	
Usines	138.363 134.353	137.019 131.464	128.717 123.227
Totaux.	7.577.783 7.325.204	9.051.542 8.828.570	9.302.608 9.060.560

Pour obtenir des résultats comparables, on a indiqué en chiffres italiques, dans ce tableau, au-dessous des données fournies par les évaluations de 1851-1853, 1887-1889 et 1899-1900, les résultats de ces opérations après en avoir déduit : 1° Pour celles de 1851-1853, la part qu'y prenaient les territoires cédés à l'Allemagne en 1871 ; 2° Pour celles de 1887-1889 et de 1899-1900, la part qu'y ont prises les départements annexés en 1860 et la Corse.

(1) *Annuaire de l'Administration des Contributions directes et du cadastre*, année 1906, p. 74.

VI. — TRAVAUX PUBLICS

L'influence des travaux publics est trop connue de tous pour qu'il soit nécessaire d'insister. L'État possède environ 100.000 kilomètres de voies de communication de toute nature. Les routes départementales atteignent un développement de 40.000 kilomètres. Il y a en outre près de 600.000 kilomètres de chemins vicinaux dont un grand nombre a été construit depuis la confection du cadastre. Nombre aussi de ces chemins ont, en vertu de la loi du 21 mai 1836, été redressés. De plus, toutes les voies ferrées, soit 37.899 kilomètres, ont été construites depuis la confection du cadastre. Le nombre de parcelles (1) traversées par kilomètre est :

Pour la Compagnie du Nord, de 30 parcelles	
—	Ouest — 28 —
—	Lyon — 40 —
—	Est — 64 —
—	Grande Ceinture 37 —

Dans le voisinage des gares, le changement apporté au parcellaire est considérable.

La création des canaux d'arrosage pour favoriser la petite culture, la dérivation des eaux de source pour l'alimentation des villes, qui a eu pour effet, bien souvent, de modifier le mode de culture des

(1) Nous empruntons ces chiffres au travail effectué par M. Marc du Haut.

régions privées de l'eau qui les traversait, ont déterminé également des changements notables dans le parcellaire.

VII. — Citons enfin les abornements généraux, pratiqués surtout dans l'est de la France, sans que pour cela il y ait eu revision ou réfection du plan cadastral (1), les quelques remembrements de propriétés effectués et l'extension considérable des travaux de la défense militaire.

SECTION III. — ÉVALUATIONS CADASTRALES

Le cadastre n'est pas seulement défectueux quant aux états matériels dont il se compose, il l'est encore et très gravement en ce qui concerne les évaluations qui servent de base à l'assiette de l'impôt foncier.

La loi du 15 septembre 1807 a consacré le principe de la fixité des évaluations. C'est une disposition à la fois heureuse et fâcheuse : heureuse, en ce sens qu'elle garantit contre tout relèvement d'impôt le propriétaire qui, par ses efforts persévérants, est par-

(1) Le Comité de Meurthe-et-Moselle s'exprime ainsi pour la commune de Pulnoy : « L'examen du croquis revu sur le terrain et du calque dressé par les opérateurs montre que, sur le nombre de 535 parcelles dont se composait le plan primitif, une seule n'a pas été touchée; la configuration de toutes les autres sans exception a été modifiée ». *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. 48.

venu à donner une plus-value à sa terre ; fâcheuse, en ce qu'elle va à l'encontre du principe dominant en matière financière : l'égalité de tous devant l'impôt, la proportionnalité des sacrifices. En effet, cette disposition ne permet pas d'abaisser l'impôt des terres qui ont perdu de leur valeur, ni de relever celui des immeubles dont le revenu s'est accru. La fixité ne satisfait donc pas aux conditions nécessaires d'une bonne justice distributive ; au contraire, elle a pour effet de créer, entre les contribuables fonciers, des inégalités d'autant plus profondes et d'autant plus choquantes que le cadastre est plus ancien et que le mouvement que nous venons d'étudier de la distribution et de la valeur des terres s'est accentué davantage dans un sens ou dans l'autre. Les revenus, d'une manière générale, ont augmenté depuis la fin des opérations d'expertise. Le revenu particulier de chaque parcelle a changé aussi. Telle parcelle, classée comme vigne, est actuellement en friche, telle lande a été mise en culture, tel marais a été desséché et exploité.

« Le sol a subi d'immenses transformations. Le grand développement des établissements industriels, les routes, les canaux, les chemins de fer, toutes les voies de communications multiples, les marais desséchés, les terrains incultes mis en culture, l'emploi des perfectionnements agricoles, tout enfin a concouru à introduire d'immenses changements dans les conditions économiques du pays » (1).

(1) Bonjean, *op. cit.*, p. 164.

Le travail du propriétaire est le facteur le plus important de l'augmentation de valeur d'une terre. Mais bien des circonstances, étrangères souvent à l'activité du cultivateur, concourent également à cette augmentation : la création de chemins de fer, de routes, de marchés voisins, la production de denrées inconnues. Dans le Nord, les terres, très fertiles, sont admirablement cultivées, mais que de terres ont vu leur produit s'élever grâce au développement de grandes villes industrielles telles que Lille, Roubaix, Tourcoing et aussi grâce à la création de sucreries, de distilleries agricoles, de laiteries mécaniques, etc.

Dans un rapport présenté en 1874, M. Feray, député, exposait qu'il y avait en France 6 millions d'hectares de terre figurant au cadastre comme friches et dès lors payant en moyenne 2 francs l'hectare au lieu de payer 15 francs comme terrains de première ou de deuxième classe.

La fixité des évaluations cadastrales a vu sa durée limitée à une période de trente années par les lois du 7 août 1850 et du 17 mars 1898.

Nous énumérerons les résultats obtenus par ces deux réformes, apportées à la législation cadastrale, et nous verrons que les inégalités, qui existent de cote à cote, subsistent pour la presque totalité du territoire.

Frappé de ce qu'un grand nombre de terrains, classés lors de la confection du cadastre comme friches et cotisés pour des allivements minimes, avaient été, depuis l'achèvement des opérations cadastrales,

complètement transformés par la culture ou par toute autre cause, M. Lanel déposa, le 19 juillet 1873, une proposition de loi qu'il reproduisit en partie dans un amendement au projet de loi portant fixation du budget de 1874 (10 décembre 1873). Cette proposition tendait à faire concourir les terrains, ainsi améliorés, aux charges publiques, en faisant bénéficier l'État de la plus-value provenant de l'imposition à la contribution foncière du supplément de revenu obtenu par la mise en culture de ces terrains. Elle fut adoptée par l'Assemblée (séance du 5 mars 1874), et prit place sous l'article 9 de la loi du 21 mars 1874 (1), relative à l'augmentation d'impôts et à l'établissement d'impôts nouveaux.

(1) Art. 9 de la loi du 21 mars 1874 : « Les parcelles figurant sous des dénominations diverses sur les états de sections des communes, comme terres incultes ou improductives et cotisées comme telles et qui ont été mises en culture ou sont devenues productives depuis la confection du cadastre, seront évaluées et cotisées comme les autres propriétés de même nature et d'égal revenu de la commune où elles sont situées, et accroîtront le contingent dans la contribution foncière de la commune, de l'arrondissement, du département et de l'État.

Les parcelles qui, depuis la même époque, auront cessé d'être cultivées ou productives, seront l'objet d'un nouveau classement et d'une nouvelle cotisation. Elles feront l'objet d'un dégrèvement au profit des propriétaires des dites parcelles et dans la contribution foncière de la commune, de l'arrondissement, du département et de l'État ».

Le législateur a considéré les terres incultes mises en culture comme une nouvelle matière imposable, par application du principe de la loi du 17 août 1835, d'après laquelle les maisons et usines nouvellement construites sont frappées d'un impôt qui accroît le chiffre des contingents.

La prescription édictée constituait une disposition excellente, mais la réforme restait subordonnée, d'après l'article 10 de la même loi, à la création de moyens d'exécution à soumettre à l'approbation du Parlement. Ces moyens n'ayant pas été réalisés, la loi du 21 mars 1874 est demeurée à l'état de lettre morte et le Conseil d'État a rejeté toutes les demandes basées sur ses dispositions (1).

Depuis, le Parlement a manifesté son désir d'aboutir à un résultat en adoptant les prescriptions de l'article 4 de la loi du 21 juillet 1894, ainsi conçu : « Il sera procédé par l'Administration des contributions directes aux évaluations nécessaires pour transformer la contribution foncière des propriétés non bâties en un impôt sur le revenu net de ces propriétés ». Cette fois encore, les moyens d'exécution ont fait défaut et cette disposition, comme celle de 1874, est restée sans application.

Bien que ce ne soit plus la revision des évaluations telles qu'elles avaient été faites lors de la confection du cadastre, bien que ce soit la substitution de la quotité à la répartition qui soit visée, ces manifestations parlementaires montrent assez clairement à quel point les évaluations sont défectueuses et quelles critiques on peut leur adresser.

Destiné tout d'abord par la loi de 1807 à servir d'instrument de péréquation générale, le cadastre a

(1) Conseil d'État, 16 décembre 1887 (Laborie); 4 mai 1888 (Milhos).
Recueil des arrêts du Conseil d'État. Lebon, 1887, p. 810.

vu par la loi de 1821 son rôle réduit à celui de simple régularisateur des contingents communaux entre les particuliers. C'est que les évaluations cadastrales qui ont suivi les travaux d'art n'ont été faites, ni aux mêmes époques, ni par les mêmes hommes.

La différence des époques a entraîné une variation dans la valeur des terres.

La différence des hommes a entraîné, à valeur égale, des évaluations différentes ; en effet, la tournure d'esprit, l'instruction, la méthode d'application ont varié suivant les opérateurs.

Les classificateurs sont nommés par le Conseil municipal, ils opèrent chez eux et la présence de l'inspecteur des contributions directes est insuffisante pour assurer avec leurs voisins d'autres communes, une unité de vue. D'abord, il faut reconnaître qu'il existe une grande différence au point de vue de la connaissance de la valeur des terres entre l'inspecteur des contributions et les classificateurs, hommes des champs pour la plupart, ayant une connaissance approfondie de la valeur de leurs terres.

Toutefois, la présence d'un agent du pouvoir central investi du droit de diriger et de surveiller les opérations est indispensable, et nous ne saurions mieux le faire comprendre qu'en citant M. Gustave Reynaud, alors contrôleur des Contributions directes dans les Alpes-Maritimes : « Il y a quelques années, nous fûmes chargés d'assister les commissions et les assemblées municipales dans l'établissement de l'impôt foncier, dans les communes récemment annexées

à la France. Nous avons pour mission de diriger les travaux de ces commissions et de veiller à l'observation stricte de la loi. Notre première préoccupation était d'étudier l'esprit des administrateurs près desquels nous étions délégués ; de bien nous assurer qu'aucune des personnes chargées de coopérer à ces travaux ne chercherait à faire prévaloir un intérêt individuel. Notre attention était quelquefois tenue en éveil par les adversaires du parti à ce moment au pouvoir : « Prenez garde, nous disait-on, telle portion du territoire appartient à un personnage influent et si vous n'y veillez des injustices seront commises ». Ces avertissements n'étaient pas inutiles et, plus d'une fois, nous avons vu ces autorités de village céder devant la simple menace de signaler leur conduite à l'administration préfectorale » (1).

Le revenu net est la base de l'impôt, il s'établit sur quinze années dont on retranche les deux pires et les deux meilleures ; n'est-ce pas avoir trop de confiance dans la capacité des opérateurs, et ne pourrait-on pas dire que l'on a agi en cela : « Comme ces astronomes qui, calculant la distance de la terre au soleil, s'épuisent à trouver les centimètres quand ils ne sont pas sûrs des centaines de myriamètres » (2).

Dans la pratique, le revenu net est constitué par

(1) Gustave Reynaud, *Études sur les finances et sur l'impôt*, p. 38.

(2) G. Guérault, *Revue générale d'administration*, 1878, 2, 187.

des fractions arbitraires du revenu brut ; le rapport entre le revenu réel et le revenu cadastral n'est pas fatalement constant. Les classificateurs peuvent dans certains pays se montrer très indulgents, dans d'autres, très exigeants, bien qu'il y ait chez le cultivateur, chez le propriétaire en général, une tendance à atténuer ses revenus lorsqu'il s'agit de l'impôt.

De tous ces développements, de l'examen des statistiques anciennes et récentes que nous examinerons et qui nous donneront le tableau incroyable des inégalités que consacre notre impôt foncier, il faut conclure à la mauvaise organisation actuelle du cadastre, tant dans ses parties techniques que dans ses éléments juridiques. Le mal est là, il nous reste maintenant à chercher le remède.

CHAPITRE III

Inefficacité des efforts tentés jusqu'ici par le législateur pour améliorer le cadastre.

Le mauvais état du cadastre a entraîné des inégalités choquantes dans la répartition de l'impôt foncier des propriétés non bâties.

L'opinion publique et les gouvernements s'en sont émus. Le législateur a tenté de remédier au mauvais état de choses, en accordant des dégrèvements aux unités administratives surchargées et en facilitant aux communes la revision de leur cadastre.

SECTION I. — DÉGRÈVEMENTS

Les inégalités de répartition n'ont pas seulement pour cause le mauvais état de notre cadastre.

L'impôt foncier eut son premier chiffre fixé, par le décret du 17 mars 1791, à 240 millions; depuis cette époque, c'est-à-dire depuis plus d'un siècle, il n'a pas cessé d'être, dans certaines régions, proportionnellement plus lourd que dans certaines autres au sol plus fertile, au climat moins rigoureux, aux débouchés plus nombreux, dont la terre en un mot a une valeur plus grande. C'est que « la première répartition fut faite presque au hasard. C'était une injustice qu'elle (l'Assemblée constituante) conjurait les Français de supporter provisoirement, et il y a trente ans (soixante ans en 1850 et plus d'un siècle aujourd'hui), que cela dure.

« Le Comité, chargé de préparer ce travail, n'eut d'autre but que de refondre par département les anciens impôts directs et indirects (l'enregistrement excepté) supportés par les provinces. Il s'attendait à voir ce travail rejeté, mais l'Assemblée se leva toute entière et l'adopta de confiance. Ainsi, le hasard présida seul à cette opération, les propriétaires s'y soumirent et l'espérance de réparer cette grande injustice soutint leur courage » (1).

(1) Comte de la Bourdonnaye. Rapport en date du 10 mai 1821, préalable à la loi de dégrèvement de 1821. Rappelé à l'Assemblée lé-

A la Chambre des Pairs, le marquis de Garnier s'exprimait en termes plus amers encore en son rapport du 28 juillet 1821 : « On pouvait prévoir, dit-il, qu'une opération aussi dépourvue d'éléments de calcul qui aurait exigé une longue suite de vérifications et d'expertises, faite à la hâte, sur les données les plus vagues et les plus obscures, donnerait un résultat très défectueux. Ces fâcheux pressentiments, qui furent alors traités avec dédain, se sont réalisés au-delà de ce que les plus défiants auraient pu craindre » (1).

Pour établir une plus juste répartition de la contribution foncière entre les départements, arrondissements et cantons, on a procédé, par voie de dégrèvements successifs.

Le tableau (2), que nous donnons ci-contre, présente le montant des différents dégrèvements accordés avec l'indication des lois qui les ont prononcés :

Du fait de tous les dégrèvements, le principal de l'impôt foncier des propriétés non bâties est tombé en 1891 à 103.135.000 francs, et les centimes additionnels généraux perçus pour le compte de l'État, ont été, depuis lors, calculés d'après ce nouveau principal appelé principal réel sous réserve des

gislative, par M. de Vatismesnil, au cours de la discussion du budget des recettes de 1851. *Moniteur* de 1850, page 2666.

(1) Marquis de Garnier. Rapport sur la loi de dégrèvement de 1821.

(2) *Rapport* de M. Boutin, conseiller d'État, directeur général des Contributions directes, sur les résultats de l'évaluation des propriétés bâties. Imprimerie Nationale, 1891.

modifications provenant des mouvements annuels de la matière imposable.

ANNÉES	DISPOSITIONS LÉGISLATIVES	MONTANT	
		DU DEGRÈVEMENT	DU PRINCIPAL
1	2	3	4
		Francs	Francs
1791	16-17 mars, 10 avril 1790.	»	240.000.000
1797 (an V)	9 germinal et 18 prairial, an V.	22.900.840	218.058.900
1798 (an VI)	9 vendémiaire an VI . .	10.902.945	207.155.955
1799 (an VII)	26 fructidor an VI et 7 brumaire an VII. . .	17.659.555	189.496.300
1801 (an IX)	25 ventôse an VIII et ar- rêté consulaire du 17 flo- réal suivant	4 853.300	184.894.000
1802 (an X)	21 ventôse an IX . . .	1.590.000	183.304.000
1804 (an XII)	4 germinal an XI . . .	8.434.000	174.870.000
1805 (an XIII)	5 ventôse an XII . . .	2.765.000	172.105.000
1819	17 juillet 1819	4 590 098	168.167.652
1821	31 juillet 1821	6.764.561	161.442.693
1822	31 juillet 1821, 1 ^{er} mai 1822	6.764.561	154.681.351
1891	8 août 1890	15.267.977	103.279.235
	Total	102.492.837	

Le montant des dégrèvements n'est pas égal à la différence qui existe entre les principaux de 1791 et de 1891, par le motif que le principal a été modifié d'une part à la suite de diverses successions ou cessions de territoire, et d'autre part, en raison de la distinction opérée en 1883 des principaux afférents, respectivement aux propriétés non bâties et aux propriétés bâties.

Toutefois, atténuant la portée et les effets utiles de la mesure, l'article 26 de la loi du 8 août 1890, qui accordait un dégrèvement de 15.267.977 francs, décidait que ce dégrèvement n'apporterait aucune

modification dans les bases de l'imposition des centimes additionnels départementaux et communaux, qui ont continué, depuis cette époque, à être calculés sur des principaux fictifs, correspondant aux contingents assignés aux départements et aux communes antérieurement à 1890 (1).

Malgré ces dégrèvements successifs, la contribution foncière continue à présenter des inégalités de répartition entre les départements, les arrondissements, les cantons et les communes.

Le taux (2), en principal de l'impôt foncier, s'est

(1) Loi du 8 août 1890, art. 26 : « Pour le calcul du produit total des centimes départementaux et communaux à imposer, dans les rôles de chaque année, en ce qui concerne la contribution foncière (propriétés bâties et non bâties), on prendra pour base le montant du principal inscrit au rôle de 1890, en tenant compte des mouvements de la matière imposable. La partie du produit total afférente à ce dernier principal sera répartie entre les contribuables, en raison du principal de leurs cotisations individuelles, telles qu'elles auront été réglées en vertu de la présente loi.

Il sera ainsi procédé jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné par une disposition législative spéciale ».

Cette disposition est toujours en vigueur. Les changements apportés par le Conseil général, dans la répartition des contingents entre les arrondissements, ne peuvent même pas modifier la base de ces centimes. Une délibération d'un Conseil général, portant que les centimes départementaux seraient calculés sur le chiffre des principaux remaniés, a été annulée par décret du 17 décembre 1892, le Conseil d'État entendu, comme constituant un empiètement sur le pouvoir législatif. *Revue d'administration*, année 1893, 1^{re} partie, p. 46.

(2) Tous les chiffres que nous donnons sont extraits du *Rapport*, en date du 17 février 1891, adressé à M. Rouvier, ministre des finances, par M. Boutin, directeur général des Contributions directes, sur les opérations du répartition et du sous-répartition en 1890 pour 1891. Imprimerie Nationale, 1891, tableaux n^{os} 1 et 2. N^o 3.

ainsi trouvé ramené à 4 fr. 50 pour cent pour 38 départements, savoir : Hautes-Alpes, Basses-Alpes, Lozère, Charente-Inférieure, Dordogne, Cantal, Eure, Charente, Lot, Haute-Marne, Seine-et-Marne, Jura, Côte-d'Or, Haute-Saône, Aube, Morbihan, Oise, Meuse, Orne, Corrèze, Seine-Inférieure, Sarthe, Gard, Calvados, Isère, Seine-et-Oise, Meurthe-et-Moselle, Gers, Creuse, Tarn-et-Garonne, Manche, Territoire de Belfort, Puy-de-Dôme, Lot-et-Garonne, Somme, Aveyron, Eure-et-Loir, Drôme.

Pour les autres départements le taux est le suivant :

DÉPARTEMENTS	TAUX %	DÉPARTEMENTS	TAUX %
Tarn.	4.37	Pyrénées-Orientales.	3.66
Doubs.	4.36	Ardèche.	3.64
Saône-et-Loire.	4.29	Pas-de-Calais.	3.62
Loir-et-Cher.	4.19	Haute-Garonne.	3.60
Haute-Vienne.	4.14	Savoie.	3.58
Marne.	4.13	Vaucluse.	3.56
Haute-Loire.	4.12	Vendée.	3.55
Bouches-du-Rhône.	4.11	Mayenne.	3.52
Maine-et-Loire.	4.06	Alpes-Maritimes.	3.51
Var.	4.06	Indre.	3.45
Deux-Sèvres.	4.05	Nord.	3.45
Vosges.	4.05	Indre-et-Loire.	3.41
Aisne.	4.00	Basses-Pyrénées.	3.41
Loire.	3.99	Ain.	3.38
Loiret.	3.98	Seine-Inférieure.	3.34
Gironde.	3.94	Landes.	3.25
Yonne.	3.94	Cher.	3.21
Hérault.	3.82	Hautes-Pyrénées	3.11
Finistère.	3.77	Nièvre.	3.02
Ariège.	3.76	Allier.	2.98
Côtes-du-Nord.	3.73	Aude.	2.67
Ille-et-Vilaine.	3.73	Haute-Savoie.	2.60
Rhône.	3.70	Seine.	1.96
Vienne.	3.67	Corse.	0.94
Ardennes.	3.66		

Le taux varie entre arron-

dissements de. . . . 2.26 à 5.37 0/0

Id., entre cantons de. . . 1.39 à 8.29 0/0

Id., entre communes de. . 0.35 à 19.34 0/0 (1)

(1) Th. Ducrocq et E. Petit, *Cours de droit administratif*, t. V.
L'État, p. 343.

Quant aux différences que présente le taux de l'impôt réclamé aux propriétaires d'une même commune, elles ont pu être connues, pour une commune de chaque département, à la suite des essais d'évaluations effectués par l'Administration des Contributions directes.

Le tableau (1) ci-après met en évidence les discordances constatées dans dix communes prises au hasard, comme exemple, dans dix départements différents.

DÉPARTEMENTS	COMMUNES	TAUX 0/0 moyen de l'impôt en principal	TAUX 0/0 en principal afférent à l'ensemble des parcelles d'un même propriétaire	
			Le moins élevé	Le plus élevé
1	2	3	4	5
Marne.	Sillery	3.40	» 54	28.90
Orne	Couterne	4.45	» 28	7.26
Loir-et-Cher	Montrieux.	5.44	1.09	18.10
Mayenne.	Saint-Berthevin . .	10.55	5.20	31.70
Loiret.	Cercottes	8.03	2.75	25.94
Vienne	Buxerolles	6.84	4.80	29 »
Tarn-et-Garonne.	Montbartier	8.71	2.90	29.60
Saône-et-Loire . .	Mercurey	3.34	1.70	8.50
Eure-et-Loir . . .	Chapelle-du-Noyer.	7.48	2.75	16.38
Puy-de-Dôme. . .	Peschadaire	4.62	3.60	17.90
	Moyennes	6.29	2.56	21.32

(1) *Journal Officiel. Documents parlementaires*, s. o. 1898. Annexe n° 136, p. 346.

Si l'on fait intervenir les centimes additionnels départementaux et communaux, les discordances s'aggravent singulièrement, ainsi que l'indique le tableau suivant : (1)

COMMUNES 1	NOMBRE DES CENTIMES ADDITIONNELS			TAUX 0/0 DE L'IMPOT par propriétaire (en principal et centimes additionnels)		
	Départe- mentaux	Commu- naux	TOTAL	Moyen	Le moins élevé	Le plus élevé
	2	3	4	5	6	7
Sillery	52.68	100 »	152.68	8.59	1.36	73.02
Couterne	55 70	21 »	76.70	7.86	» 49	12.83
Montrieux	62.50	92 »	154.58	13.84	2.77	46.07
Saint-Berthevin . .	60.10	20 »	80.10	19 »	9.36	57.09
Cercottes	54.76	42 »	96.76	16 »	4.41	51.03
Buxerolles	56 »	52 »	108 »	14.22	9.98	60.32
Montbartier	49.38	39 »	88.38	16.40	5.46	55.76
Mercurey	49 »	23 »	72 »	5.74	2.92	14.62
Chapelle-du-Noyer.	65 »	52 »	117 »	16.23	5.96	35.64
Peschadaire	64 32	27 »	91 »	8.84	5.89	34.25
. Moyennes	56.94	46.80	103.74	12.67	4.86	44.05

Enfin, si l'on établit les comparaisons de parcelle à parcelle, on constate dans les cas extrêmes, pour le taux de l'impôt, des écarts de 100, 200 0/0 et plus entre des propriétés d'un revenu égal ; écarts d'autant plus fréquents que les parcelles sont prises dans des communes différentes.

(1) *Journal Officiel. Doc. parlam., s. o. 1898. Annexe n° 136, p. 346.*

Et ces écarts, hors de toute proportion, ne doivent pas nous étonner, étant donné le mauvais état de notre cadastre : telle parcelle, imposée à l'origine comme terre inculte et évaluée à un taux minim^é, s'est transformée en jardin, sol de maison, vignes ou bois d'un revenu considérable ; telle autre parcelle, très productive au moment du cadastre, a perdu, pour une cause quelconque, la majorité ou la totalité de sa valeur.

Les divers dégrèvements, accordés jusqu'à présent, à la contribution foncière, n'ont eu raison, on le voit, ni des inégalités de la première répartition, ni de celles ayant pour cause la vétusté de notre cadastre. C'est que le dégrèvement ne constitue pas à lui seul une mesure suffisante, il ne peut pas être un moyen de répartition de l'impôt, « ce n'est qu'un acheminement vers une répartition plus rationnelle et plus équitable » (1), « il a pour but d'adoucir, pendant que les circonstances le permettent, le sort du contribuable foncier, sauf à lui reprendre plus tard ce qu'on lui avait ainsi accordé » (2).

Mais, si l'exposé de la situation actuelle a condamné à jamais le procédé du dégrèvement simple, que faut-il penser du procédé consistant à dégrever les départements surchargés et à surimposer les dépar-

(1) Rapport de M. Poincaré. *Recueil des projets de lois depuis 1807*, p. 121.

(2) Bonjean, *Revision et conservation du Cadastre*, p. 168.

tements ménagés ? N'y aurait-il pas à cela de grands dangers politiques ?

Cette mesure n'aurait-elle pas contre elle tous les individus dont elle dérangerait les intérêts et qui ont tout à perdre à une meilleure répartition de l'impôt ? Bien que les minorités, lésées par une réforme équitable, soient beaucoup plus ardentes pour la combattre et la faire avorter que les masses qui en auraient le bénéfice ne le sont pour la défendre, nous croyons que c'est une grave erreur, dans laquelle sont tombés bien des gouvernements, que d'attacher à certaines réformes administratives une trop grande importance politique. La nation qui a pu supporter, sans faiblir, les charges accablantes qui ont pesé sur elle au lendemain de la guerre de 1870, saurait bien accepter la surcharge imposée par une application plus judicieuse du principe de l'égalité des citoyens devant l'impôt.

Mais un obstacle beaucoup plus sérieux, insurmontable même, surgit contre le nivellement des contingents départementaux et communaux à l'aide des évaluations actuelles. C'est que, par suite de la fixité des évaluations cadastrales, cette opération, n'étant pas descendue jusqu'au dernier degré de la répartition, c'est-à-dire jusqu'à la parcelle même, laisserait subsister les inégalités que les changements dans la nature de culture et la fertilité du sol ont créées entre les allivements cadastraux des différentes parcelles. Elle ne ferait pas disparaître les sujets de plainte les plus apparents. Bien plus, elle

les aggraverait dans bien des cas. En effet, dans telle commune où le taux moyen de l'impôt n'est que de 2 0/0, certaines propriétés sont imposées à des taux atteignant 10, 15 et même 30 0/0. Si l'on double le contingent de cette commune pour la porter à la moyenne générale de 4 0/0, les propriétés en question, déjà surimposées, supporteront un impôt en principal de 20, 30 ou 60 0/0.

Par contre, dans des communes, où le taux de l'impôt excède la moyenne, il se trouvera des propriétés, telles que des landes transformées en vignes depuis le cadastre, dont les bases d'imposition correspondent à un revenu insignifiant par rapport à leur produit actuel, qui profiteront encore de la réduction que la péréquation apportera au contingent communal.

Le remède serait donc pire que le mal, puisque c'est dans les cotisations de parcelle à parcelle que l'on rencontre les plus grands écarts.

SECTION II. — REVISION FACULTATIVE DU CADASTRE. LOIS DE 1850 ET DE 1898.

Le cadastre de la France n'était pas achevé que déjà des récriminations éclataient de tous côtés. C'est pour satisfaire à ces réclamations dans une certaine mesure que fut élaborée la loi toute platonique du

7 août 1850, dont l'article 7 contient la disposition suivante :

« Dans toute commune cadastrée depuis trente
« ans au moins, il pourra être procédé à la revision
« ou au renouvellement du cadastre sur la demande
« du conseil municipal de la commune et sur l'avis
« conforme du conseil général du département, à la
« charge par la commune de pourvoir aux frais des
« nouvelles opérations ».

Le rapporteur de cette loi avait terminé ses explications par ces mots : « C'est avec intention que nous n'étendons pas plus loin cette faculté (du renouvellement); car votre commission croit qu'il est indispensable que le Gouvernement s'occupe le plus tôt possible de la loi qui doit régulariser enfin le travail du cadastre ».

La loi de 1850 n'a eu qu'un champ d'application très restreint. En 1895, 365 communes seulement avaient procédé à la revision de leurs états cadastraux (1).

De nombreuses pétitions tendant à faire modifier la disposition législative de 1850 ont été présentées au Sénat en 1856, 1861, 1863, 1865 et 1866.

Depuis cette époque, un grand nombre de propositions ou de projets de loi ont été déposés. Citons notamment la proposition de M. Feray (15 juillet 1873), celle de M. Ventavon qui donna lieu au projet Léon Say du 23 mars 1876 renouvelé le 19 mai 1879;

(1) Boucard et Jèze, *Science des Finances*, nouv. éd., 1904, p. 274.

les propositions de MM. Mathé (11 juin 1880); Papon (25 novembre 1880); Belle et Blandin (3 décembre 1885), Honoré Pontois (6 mai 1890 et 27 mai 1891).

Le 20 janvier 1894, M. Gendre, député, déposa à son tour une proposition sur la réforme du cadastre, proposition qui fit l'objet d'un rapport sommaire, le 10 mai de la même année, mais ne reparut plus.

Pour étudier d'une façon plus complète la question cadastrale, le Gouvernement institua, sous la présidence du Ministre des finances, la Commission extra-parlementaire du cadastre. Instituée par le décret du 30 mai 1891, elle a seulement terminé ses travaux le 16 mars 1905.

« Une proposition tendant à rendre plus facile et plus économique la revision du cadastre » fut déposée le 10 février 1894 (1), par MM. Boudenoot, Boucher, Terrier, Graux, Papelier et Codet, députés. Renvoyée à la Commission du budget, elle fit l'objet d'un rapport sommaire de M. Cros-Bonnel le 10 mars 1894 et d'un rapport complet de M. Paul Delombre le 10 avril 1895 (2).

Adoptée par la Chambre des députés, en première délibération le 12 juillet 1895 et en deuxième délibération le 11 décembre 1895, elle fut transmise au Sénat le 12 décembre 1895, et incorporée dans les lois de finances de 1896 et 1897 par MM. Doumer et Cochery (3).

(1) *J. Off. Doc. parl.* Ch. des députés, s. o. 1894, p. 143.

(2) *J. Off. Doc. parl.* Ch. des députés, s. o. 1895, p. 488 et 489.

(3) *J. Off. Doc. parl.* Ch. des députés, s. o. 1896, p. 64 et 65.

Le projet fut voté avec modifications par le Sénat le 28 février 1898.

De retour à la Chambre, M. Boudenoot en fut le rapporteur le 28 février 1898 (1). Elle fut définitivement votée par la Chambre le 9 mars 1898 et promulguée le 17 mars de la même année.

Cette loi, qui permet aux communes de demander le renouvellement ou la revision et la conservation de leur cadastre à charge par elles de contribuer à la dépense de l'opération concurremment avec l'État et le département, est toute entière inspirée des travaux de la Commission extra-parlementaire. Pour subvenir à la part des dépenses incombant à l'État de ce chef, part qui peut s'élever au maximum à 40 0/0 ainsi que celle du département, il n'avait été ouvert qu'un crédit de 90.000 francs (frais de régie compris) au budget de 1899. Les crédits totaux du cadastre ont il est vrai été augmentés de 105.000 francs en 1900 et en 1901. Mais le crédit de subvention aux communes qui s'élevait à 70.000 francs de 1900 à 1903 a été réduit à 30.000 francs en 1905. Ces moyens d'action sont trop limités pour que la loi puisse recevoir une large application et pour qu'il soit possible d'en utiliser les résultats en vue d'une péréquation générale de l'impôt foncier.

Mettant à profit les dispositions de la loi de 1898, 211 municipalités ont manifesté l'intention de faire procéder à la réfection de leur cadastre, mais

(1) *J. Off. Doc. parl. Ch. des députés*, s. o. 1898, p. 734.

96 seulement ont adressé des demandes fermes et régulières (1).

Enfin, le cadastre de Neuilly-Plaisance, dont la réfection fut confiée aux soins de M. Lallemand, a été en 1903 placé sous le régime de la loi du 17 mars 1898.

Les travaux ont été terminés et les rôles publiés en 1903 dans la commune de Massy (Seine-et-Oise), en 1904 dans celle de Bettencourt-Saint-Ouen (Somme) et, en 1905, dans quatre autres communes.

(1) Ces communes sont situées dans 14 départements et se répartissent ainsi : Dordogne, 1; Doubs, 1; Gard, 1; Landes, 1; Haute-Vienne, 13; Nord, 3; Pas-de-Calais, 2; Haute-Saône, 2; Seine, 2; Seine-Inférieure, 2; Seine-et-Marne, 17; Seine-et-Oise, 5; Vosges, 11. *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 8, 1904, p. 730.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉFORME

TITRE I

RÉFORME DU CADASTRE AU SEUL POINT DE VUE FISCAL

Le Cadastre doit, avant tout, servir de base à la répartition proportionnelle de l'impôt foncier ; mais, pour être parfaite, la péréquation doit exister à tous les degrés, c'est-à-dire non seulement entre tous les contribuables d'une même commune, mais encore entre les communes d'un même arrondissement, entre les arrondissements d'un même département, enfin, entre tous les départements.

Pour arriver à cette péréquation, les auteurs ont émis de nombreuses théories. Certains se sont arrêtés à la péréquation la plus simple, la péréquation individuelle ; d'autres ont voulu une péréquation plus étendue ; d'autres enfin, une péréquation générale de l'impôt foncier.

CHAPITRE PREMIER

Péréquation partielle de l'impôt foncier.

SECTION I. — PÉRÉQUATION INCOMPLÈTE DE L'IMPOT FONCIER

Parmi ceux qui se sont arrêtés au mode de péréquation la plus simple, il nous faut citer en premier lieu M. Mathieu-Bodet (1).

Sans toucher à la répartition des contingents et sans procéder à une nouvelle fixation des revenus

(1) M. Mathieu-Bodet a développé son système dans son article « La réforme de l'impôt foncier », paru dans la *Revue des Deux-Mondes* du 15 septembre 1879, p. 337 et suiv.

fonciers sur le territoire de la France, on pourrait, d'après le système de M. Mathieu-Bodet, faire disparaître les inégalités existant entre les contribuables, grâce aux mesures suivantes :

Il faudrait, tout d'abord, exécuter la loi du 21 mars 1874, dont l'article 9 avait décidé que les terres cotisées comme incultes et improductives et qui ont été mises en culture ou sont devenues productives depuis la confection du cadastre seront, après le délai de faveur, fixé par les lois du 3 brumaire an VII et du 18 juin 1859, évaluées et cotisées comme les autres propriétés de même nature et d'égal revenu de la commune. A l'inverse, les parcelles qui seront devenues improductives seront dégrevées.

L'application de cet article ferait disparaître les plus grandes inégalités parcellaires.

Quant à l'égalité proportionnelle de cote à cote, elle serait assurée par l'introduction, dans la législation fiscale d'une disposition qui permettrait aux contribuables surtaxés de réclamer, dans un certain délai, la revision du classement de leur propriété.

M. Mathieu-Bodet constate que l'article 71 du règlement du 10 octobre 1821 permet aux contribuables de réclamer pour des causes postérieures et étrangères au classement : cession de fonds à la voie publique ; disparition de fonds par suite de corrosion ou d'envahissement par les eaux ; perte de

revenu par suite d'évènements imprévus et indépendants des propriétaires.

« Pourquoi, dit-il, ne permettrait-on pas aujourd'hui aux contribuables de demander individuellement la revision du classement de leurs propriétés, si ce classement, pour une cause quelconque, est actuellement inexact ? Puisqu'on a autorisé en 1821 la rectification des erreurs commises par les agents du cadastre, il semble qu'on peut permettre aujourd'hui la revision des inexactitudes qui sont le fait du temps et des évènements » (1).

Avec ce système, il faudrait prendre de nombreuses précautions contre l'abus des réclamations téméraires ; de plus, les fonds de terre ménagés ne verraient pas leur cotisation surélevée, et, partant, les inégalités de parcelle à parcelle subsisteraient toujours.

Ainsi réduite, la péréquation serait presque sans effet ; aussi, cette opinion n'a-t-elle pas fait fortune, elle est généralement abandonnée.

(1) Mathieu-Bodet, « La réforme de l'impôt foncier », *Revue des Deux-Mondes*, 15 septembre 1879, p. 353.

SECTION II. — PÉRÉQUATION PLUS ÉTENDUE

Le système de M. Cohen, ainsi que tous ceux que nous allons étudier, ont cherché à étendre la péréquation en dehors du contribuable.

I. M. Cohen dans son ouvrage : « *Réformes pratiques dans le régime des impôts* », relève les inégalités choquantes qui existent dans la répartition de l'impôt foncier et propose le remède suivant :

Il faut abandonner l'idée de rénover l'ancien cadastre, il faut revenir au système de la loi du 3 frimaire an VII.

D'après cette loi, la Commission des répartiteurs dans la commune possédait les droits d'expertise et d'enquête les plus élevés. Les répartiteurs dressaient, pour chaque commune, les tableaux des résultats de leur enquête. C'étaient les matrices des rôles pour l'impôt foncier de la commune. Chaque année, les répartiteurs procédaient au travail des mutations ; les modifications à la matière imposable étaient constatées et consignées sur les matrices nouvelles.

« Que peut-on, dit M. Cohen, imaginer de plus simple et de plus pratique. De quoi s'agit-il pour l'établissement de l'impôt ? de connaître exactement chaque année l'état et le revenu des propriétés imposables. Un cadastre général ne réalisera jamais cette condition essentielle. Pourquoi ne pas se contenter

de ce que j'appellerai un cadastre local, résultant d'une enquête précise, faite chaque année sur les lieux mêmes par des répartiteurs consciencieux, ayant à la fois la confiance de l'administration et du contribuable et pouvant suivre avec certitude toutes les variations de nature de produit et de valeur des propriétés? Ces tableaux, exclusivement communaux transmis ensuite à l'autorité centrale, constitueraient pour elle, d'eux-mêmes, le cadastre général qui, chaque année, constaterait avec une précision complète tous les mouvements de la propriété foncière! » (1).

Que penser de ce système?

Les imperfections de notre impôt foncier proviennent en grande partie de la diversité des évaluations, suivant les pays et suivant les époques.

Avec le système de la loi de frimaire, ces inégalités ne feraient que s'aggraver. L'arbitraire serait à son comble, les répartiteurs étant tout puissants dans leurs appréciations.

Nous serions désireux, au contraire, de voir se restreindre plutôt que de s'étendre le pouvoir des répartiteurs. Tout le monde se connaît dans les villages, l'on y a ses amis et ses ennemis et l'impartialité la plus absolue ne règne pas toujours dans la répartition de l'impôt.

De plus, dans l'évaluation des terres, les répar-

(1) Cohen, *Réformes pratiques dans le régime des impôts*, 1895, p. 145.

titeurs se heurteraient à l'absence d'indications précises sur la superficie des domaines dont ils auraient à déterminer la valeur.

II. Le système que M. Léon Say proposa sous la forme d'un projet de loi, déposé le 23 mars 1876, aboutit à une péréquation plus large. Son domaine est plus étendu, il passe de la commune au département.

Le projet comprend deux parties : la première, relative à la revision du cadastre et à la procédure de cette revision ;* la seconde, relative à la séparation des propriétés bâties et non bâties ; cette seconde partie a été consacrée législativement par la loi du 11 août 1882.

« Dans toute commune cadastrée depuis trente
« ans au moins, il peut être procédé à la reconfec-
« tion ou à la revision du cadastre. Les conseils
« généraux des départements désigneront les com-
« munes où les plans doivent être renouvelés en
« totalité ou en partie et les communes, ou portions de
« communes, où ils doivent être simplement re-
« visés » (1).

L'égalité proportionnelle, on le voit, sera assurée pour toutes les communes d'un département puisque les conseils généraux seront chargés de faire procé-

(1) Art. I du projet de loi de 1876. *Recueil des projets de loi depuis 1807*, p. 106.

der aux retouches nécessaires pour obtenir un cadastre en rapport avec la situation des lieux.

L'article 14 du projet assurait la conservation des documents cadastraux : « Quand le cadastre aura
« été renouvelé ou révisé, en exécution de la pré-
« sente loi, dans toutes les communes d'un même
« canton, ou quand l'état des documents le permet,
« le conseil général peut décider que les mutations
« qu'éprouveraient les propriétés foncières, dans
« leurs formes, leurs limites et leurs possessions,
« seront consignées sur les états de section, sur les
« matrices et sur les copies du plan parcellaire ». De cette façon, le cadastre, une fois renouvelé, restera toujours en accord parfait avec le modèle qu'il est chargé de reproduire et qui est d'une nature essentiellement mouvante.

Pourra-t-on arriver à une péréquation générale par l'application de ce procédé? nous ne le pensons pas. Il faudrait pour cela que le cadastre fût partout renouvelé ou révisé, et ce renouvellement ou cette revision complète du cadastre livrés à l'arbitraire des décisions des conseils généraux ne se produira que dans un temps très reculé.

III. Citons enfin le système que M. Bonjean a, d'une façon si brillante, exposé dans son important ouvrage sur : « *La Revision et la Conservation du cadastre* ».

L'on doit, d'après lui, faire tout d'abord l'évaluation de chaque parcelle du territoire « d'après des

données uniformes ». Cette évaluation terminée, l'addition de toutes les valeurs des parcelles d'une commune donnera la valeur totale de cette commune, celle des valeurs totalisées de toutes les communes d'un arrondissement, la valeur totale de cet arrondissement, celle des valeurs de tous les arrondissements d'un même département, la valeur de ce département; enfin, l'on aura la valeur de la France entière en additionnant les valeurs de tous les départements. « Or, comme chaque année l'Assemblée détermine le montant de l'impôt foncier on aura donc deux termes connus, la matière imposable d'un côté, la cotisation qu'on lui demande de l'autre » (1). La part des différentes circonscriptions administratives, ainsi que celle de chaque contribuable, s'obtiendra par une série d'opérations arithmétiques. Il suffira de diviser la valeur totale imposable par le montant total de l'impôt pour obtenir le tant pour cent, et de multiplier la valeur imposable de chaque unité administrative et de chaque contribuable par ce tant pour cent pour avoir leurs contingents respectifs. « L'égalité mathématiquement proportionnelle sera donc atteinte, puisque chaque propriétaire ne paiera qu'un tant pour cent uniforme de la valeur uniformément déterminée de sa propriété » (2).

En résumé, rien de changé dans les opérations de

(1) Bonjean, *Revision et conservation du Cadastre*, 1874, p. 193.

(2) Bonjean, *op. cit.* p. 193.

répartition des contingents, mais « cette répartition successive aux quatre degrés sera faite uniformément dans une proportion mathématique avec la valeur de la matière imposable » (1).

Pour arriver à déterminer cette valeur imposable, une simple revision du cadastre suffira. M. Bonjean examine les diverses opérations cadastrales. Il est d'avis que l'on ne devrait pas renouveler complètement la délimitation des communes, ni leur division en sections. Dans le cas où des retouches seraient nécessaires, les opérations faites pour l'ancien cadastre serviraient de base aux nouvelles. La triangulation devrait être maintenue comme elle est faite aujourd'hui. Enfin, quant à l'arpentage, au lever du plan, à la classification, au classement, on devrait simplement se contenter de les mettre au courant des modifications apportées à la propriété.

L'innovation capitale de M. Bonjean porte sur la base des évaluations cadastrales. Le revenu net devrait faire place à la valeur en capital. La détermination du revenu net est une opération fort compliquée, car le produit brut duquel on le déduit dépend lui-même d'une multitude de circonstances dont il faut bien considérer l'influence. « Tout est à examiner : le ciel et le site, la plaine, la montagne, la nature du sol, les procédés de culture, la main-d'œuvre, l'outillage, l'exploitation, l'intérêt des avances, le voisinage des villes ou l'isolement, l'importance des

(1) Bonjean, *op. cit.* p. 207.

groupes de population, les habitudes de routine ou de progrès, enfin l'esprit de fraude chez les classificateurs, tendance blâmable mais si naturelle que certaines municipalités ont dissimulé les neuf dixièmes du revenu vrai » (1).

La modification proposée par M. Bonjean peut, semble-t-il, renfermer un véritable intérêt d'équité, en ce sens que si l'imposition se fait en proportion du revenu, celui qui garde des terrains dépouillés de culture et sans rapport de location ne paiera qu'une cotisation infime. De plus, en opérant sur le capital, on pourra trouver des éléments bien plus certains de la valeur vraie de la matière imposable par la ventilation des actes qui l'intéressent. Enfin, le prix courant des immeubles est très connu dans chaque commune.

Nous ne croyons cependant pas cette innovation désirable; en effet, pour un fonds placé dans les conditions régulières et normales de production, le capital d'acquisition se règle sur le revenu dont il n'est qu'un multiple ne subissant d'autres oscillations que celles du taux ordinaire de placement. Dans ce cas, imposer le capital, c'est, au fond, imposer le revenu lui-même.

(1) Bonjean, *op. cit.* p. 194.

CHAPITRE II

Péréquation complète de l'impôt foncier.

Il nous reste maintenant à examiner deux procédés qui tendent à une péréquation générale de l'impôt foncier : la péréquation obtenue au moyen d'enquêtes générales sur la valeur des terres, et celle obtenue par une revision de toutes les évaluations parcellaires sans qu'il soit toutefois procédé préalablement à une revision ou à un renouvellement des documents cadastraux.

Tous deux, nous le verrons, ont été, à plusieurs reprises, mis à l'essai par le législateur. Malheureusement, leur généralisation a été reconnue impossible; chose regrettable, car elle aurait permis d'obtenir, à moins de frais et dans un laps de temps sensiblement plus court, la réforme que nous examinons et qui s'impose.

SECTION I. — ENQUÊTES GÉNÉRALES

Dans cet ordre d'idée, deux systèmes sont à examiner. Ils tendent tous deux à une péréquation générale par un procédé nouveau ne conservant au cadastre son rôle que pour la répartition individuelle.

Aux trois premiers degrés de la répartition, c'est-à-dire entre les départements, les arrondissements et les communes, l'impôt foncier sera réparti à l'aide d'enquêtes sommaires globales.

Au quatrième degré, l'on utilisera le cadastre.

Telle est l'économie des systèmes de M. Vignes et de M. Otto Kœbner.

I. — SYSTÈME DE M. VIGNES. — « Le renouvellement du cadastre n'est point nécessaire, dit M. Vignes, pour opérer la péréquation de l'impôt entre les départements et les communes » (1).

Le moyen le plus sûr et le plus économique pour arriver à la constatation des revenus fonciers et à la péréquation de l'impôt entre les divisions administratives, c'est celui qui consiste à compulser et à comparer, dans les bureaux d'enregistrement, les actes de vente et les baux et d'en tirer par canton et par commune des moyennes qui donnent aussi approximativement que possible la valeur réelle des propriétés en capital et en revenu.

(1) Vignes, *Traité des impôts en France*, 4^e éd., 1880, t. I, p. 94.

Quant à la répartition individuelle, le système actuel, avec faculté pour les communes de refaire à leurs frais (1) le cadastre, présente toute garantie de justice et d'égalité.

Avec ce système, comme avec celui de M. Léon Say, la répartition proportionnelle de l'impôt foncier ne sera atteinte que le jour où une recadastration complète de toutes les communes de France aura été accomplie. Pourra-t-on y arriver par le procédé indiqué ? Nous ne le pensons pas ; il faudrait pour cela que les 36.000 conseils municipaux de France renouvellent le cadastre de leur commune ; nous avons constaté, en étudiant les effets de la loi de 1850, le peu d'application qu'elle a reçue ; les conseils municipaux se désintéressent de la question, les frais restant à leur charge.

Il sera difficile de rencontrer une unité de vue, disions-nous, dans les 86 conseils généraux, il y aura impossibilité alors qu'il faudra trouver cette unité de vue dans les 36.000 conseils municipaux de France.

II. — SYSTÈME DE M. OTTO KÖEBNER. — Avec le système de M. Köebner, l'on peut plus facilement arriver à un résultat pratique.

M. Köebner, dans son livre *Die Methode der letzten*

(1) Au moment où M. Vignes a exposé son système, la loi de 1850 était seule en vigueur.

Franzæsischen Bodenbevertung (1), fait l'étude de l'évaluation foncière effectuée en France en 1879 ; il ne s'occupe pas des résultats matériels, mais seulement des procédés employés et de leur valeur logique.

M. Kœbner, après avoir comparé les résultats obtenus par les évaluations et par le cadastre, établit ainsi les différences existant entre les deux procédés :

« Le cadastre donne la valeur du sol de chaque commune en chiffres qui, en fait, n'ont aucune exactitude et qui, même officiellement, n'ont qu'une exactitude relative, c'est-à-dire en chiffres proportionnels. Le cadastre considère la commune pour ainsi dire du dedans, tandis que l'enquête de 1879 ne la voit que du dehors.

Elle la considère comme un tout dont les parties lui importent peu. Elle calcule le revenu net de chaque espèce de culture dans une commune, additionne ces résultats pour chaque canton et ainsi de suite pour chaque département et la France entière. C'est d'après ces revenus nets que l'impôt doit être réparti dans les différents départements, arrondissements et communes. De sorte que la nouvelle évaluation sert à la répartition aux trois premiers degrés, le cadastre au quatrième, c'est-à-dire entre les différents contribuables » (2).

(1) Otto Kœbner, *Die Methode der letzten franzæsischen Bodenbevertung*. Ein Beitrag zum Katasterproblem. Iéna. Gustav Fischer, 1889.

(2) *Revue d'économie politique*, année 1890. Article de M. Mahaim : La Méthode de la dernière évaluation foncière, p. 193.

Le cadastre ne sert qu'à donner une évaluation « finement nuancée » du revenu net de chaque parcelle.

Et, afin de se soustraire à l'objection, toujours faite, de ne pas pouvoir appliquer le résultat de telles enquêtes sans faire au préalable une revision complète du cadastre, M. Kœbner, constatant que les enquêtes de 1851 et de 1879 donnent leurs chiffres non par communes mais par espèces de cultures dans chaque commune, propose de répartir l'impôt foncier d'après les différentes espèces de cultures au lieu de le faire d'après les circonscriptions locales. Pour ne pas, cependant, rompre complètement avec le passé, il indique une solution mixte qui consiste à fixer les contingents départementaux, comme par le passé, et à distribuer dans chaque département le contingent, non entre les arrondissements et les communes, mais entre les diverses natures de cultures.

Ce procédé est assez ingénieux ; et il est très singulier que, dans les débats si vifs auxquels l'évaluation de 1879 a donné lieu, personne n'ait fait valoir ce système qui rend possible et utile l'application du grand travail de l'Administration des finances. Seulement, avec ce système, les frais du cadastre restent en entier à la charge des communes et l'on risque fort d'obtenir un résultat aussi négatif qu'avec la loi de 1850.

Ces deux systèmes sont-ils applicables ? L'usage des évaluations globales est-il possible ? Pourquoi

n'a-t-on pas appliqué les évaluations de ce genre effectuées en 1821, 1851, 1879 ?

On a dit et écrit que l'Administration des contributions directes avait opposé deux objections au projet de péréquation par ces enquêtes, l'une théorique, l'autre pratique.

« L'objection théorique repose sur le principe de la fixité de l'impôt. Ce principe, posé par Ricardo, soutenu et développé avec beaucoup d'éclat par M. Hippolyte Passy, est naturellement en grand honneur près de l'Administration des finances.

« L'objection pratique ou soi-disant telle vient de l'Administration. Celle-ci n'admet pas que l'on puisse arriver à la péréquation de l'impôt foncier autrement que par la revision du cadastre » (1).

Nous ne croyons pas que l'Administration des contributions directes attache beaucoup d'importance à la première objection. La doctrine de Ricardo ne l'arrêterait point si elle disposait des moyens pratiques pour mener à bonne fin une opération aussi difficile que la péréquation de l'impôt foncier.

La seconde objection, au contraire, nous paraît capitale.

Voyons à l'œuvre le contrôleur chargé de faire les évaluations et faisons tout d'abord une distinction.

(1) *Journal Officiel* du 5 mai 1886. Annexe n° 6. Exposé des motifs de la proposition de loi présentée par M. Ballue et plusieurs autres députés.

Dans les communes nouvellement cadastrées, le travail des évaluations peut être considéré comme bien fait. Le travail a souvent été exécuté par des contrôleurs ayant dirigé les opérations cadastrales récemment renouvelées ou terminées. Ils pouvaient donc puiser, dans leurs souvenirs personnels, des renseignements précis. En outre, le plan cadastral donnait à leurs opérations une base certaine pour la configuration du territoire, et la matrice cadastrale leur fournissait des détails tout à fait récents sur les différentes natures de cultures. Il leur était facile de se rendre compte des changements subis par certaines parcelles, d'étudier le rapport entre le revenu cadastral et le revenu réel, d'en fixer le *quantum*, de calculer ainsi le revenu réel de l'ensemble des propriétés de la commune et d'en déduire le taux de l'impôt, en divisant le revenu réel par le contingent communal.

Mais si, dans les communes nouvellement cadastrées, le travail était aussi exact que possible, il n'en était pas de même dans les communes où le cadastre était ancien. Comment les agents des Contributions directes auraient-ils pu, dans un temps relativement court, se rendre un compte exact des changements de toute nature subis par un cadastre remontant à un demi-siècle ? Et, s'ils ne pouvaient calculer les modifications survenues qu'approximativement, « à vol d'oiseau », quelle précision pouvait présenter leurs évaluations ?

Nous supposons l'agent aussi capable que pos-

sible, mais, avec des données incomplètes, peut-il arriver à un résultat complet ? Tous les agents apportent-ils dans leurs études les mêmes préoccupations ? L'un n'est-il pas porté à modérer les évaluations, l'autre à les maintenir dans toute leur rigueur ? Quelle confiance peut inspirer une pareille différence de vue ?

Le Gouvernement lui-même a, par l'organe de M. Labuze, sous-secrétaire d'État aux Finances, proclamé à deux reprises différentes que le travail des contributions directes ne présentait pas des garanties d'exactitude suffisantes, pour servir de base à une réforme fiscale et l'on aurait mauvaise grâce à combattre le jugement porté par l'administration sur elle-même.

Mais le travail serait-il parfait qu'il ne résisterait pas à cette objection.

L'adoption des évaluations nouvelles ne modifie en rien la répartition individuelle et en laisse subsister toutes les imperfections.

La répartition individuelle ne devant être modifiée que par la revision du cadastre laissée à l'initiative des communes, il serait à craindre que cette revision ne s'opère pas et que, par suite de l'adoption des évaluations nouvelles, les imperfections existant dans la répartition individuelle ne soient aggravées dans les départements qui subiraient une augmentation de leurs contingents.

Un exemple démontrera la vérité de notre argumentation :

Nous supposons une commune composée de deux natures de cultures, des vignes et des terres labourables. A l'époque où l'opération cadastrale avait eu lieu, les deux cultures avaient la même valeur et avaient été portées au même taux. Mais, depuis cette époque, la culture de la vigne est devenue plus rémunératrice et un hectare de vigne rapporte le double d'un hectare de terre labourable.

Si, par suite d'une augmentation dans le contingent départemental, le contingent de la commune est doublé, la terre labourable et la vigne auront toutes deux leur cotisation doublée, c'est-à-dire que la portion de terre, dont le revenu sera resté stationnaire, supportera la même augmentation que celle dont le rendement aura doublé. Si une terre est devenue inculte et ne rapporte rien, elle subira la même aggravation de charges que le jardin d'agrément d'une villa de luxe. Peut-être même le jardin d'agrément, coté comme terre inculte, à l'origine du cadastre, supportera une augmentation insignifiante, de telle sorte que la nouvelle péréquation, loin de réparer l'injustice dont se plaignait le propriétaire, aurait pour résultat d'augmenter la contribution foncière des propriétés déjà surchargées.

Dans les départements imposés au-dessus du taux moyen et dont les contingents seraient diminués, l'inconvénient serait moindre, mais il ne serait pas moins réel, car les mêmes vices se rencontreraient dans la répartition individuelle.

Cette démonstration suffit, à elle seule, pour faire

abandonner un projet de répartition d'après des enquêtes globales; elle met, en outre, en lumière, qu'il est nécessaire d'apporter des modifications par voie de mesure générale à la répartition individuelle.

SECTION II. — REVISION DES ÉVALUATIONS CADASTRALES
SANS QU'IL SOIT PROCÉDÉ A UNE RÉFECTION DES
PLANS ET DES REGISTRES CADASTRAUX.

Vouloir la revision des évaluations sans apporter d'amélioration aux plans et aux registres cadastraux, n'est-ce pas nier la nécessité ou tout au moins l'utilité du cadastre pour la répartition de l'impôt foncier?

Cette thèse, qui a été soutenue et qui a failli recevoir une application pratique, nous allons la discuter.

Ceux qui prétendent que la réfection ou la revision du cadastre n'est pas nécessaire pour établir et répartir justement l'impôt foncier non bâti s'appuient sur les paroles d'Adam Smith :

« Au lieu de l'expédient simple et facile de l'enregistrement ou insinuation des baux, quelques États ont eu recours à la voie pénible et dispendieuse d'un arpentage et d'une évaluation de toutes les terres du pays.

« Ils ont probablement soupçonné que le bailleur et le preneur pouvaient comploter ensemble de ne point déclarer les vraies conditions du bail, afin de frauder le revenu public. Le grand cadastre d'Angleterre paraît avoir été le résultat d'un arpentage fort exact » (1).

Et Adam Smith nous indique un procédé fort simple, grâce auquel les fraudes pourraient être évitées.

« Le propriétaire et le fermier pourraient être obligés solidairement à faire ensaisiner leur bail dans un registre public. On pourrait décerner des amendes convenables contre ceux qui en cacheraient ou déguiseraient les conditions, et si une de ces amendes tournait au profit de celui des deux contractants qui accuserait et convaincrerait l'autre de l'avoir fait, ils ne se ligueraient pas ensemble pour frauder le revenu public » (2).

Après le philosophe écossais, ils invoquent l'autorité d'un des plus grands économistes de notre époque.

« On pourrait d'ailleurs, écrit M. Paul Leroy-Beaulieu, pour la péréquation de l'impôt foncier, se passer même du cadastre, tout en le conservant précieusement comme mesurage du pays entier. L'on a

(1) Adam Smith, *Richesse des nations*. Livre 5, chap. II. Imprimerie Laron et Cie. Traduction du citoyen Blavet, an IX. Tome IV, p. 94.

(2) Adam Smith, *op. cit.* p. 87.

des renseignements ou des indices précis du revenu ou de la valeur des terres : ce sont les baux, les contrats de vente et les actes de partage. Sans doute, il y a beaucoup de terres qui ne sont pas données à bail, mais il est rare qu'elles n'aient pas été l'objet dans un temps assez rapproché, soit d'une aliénation, soit d'un partage, soit d'un apport en contrat de mariage. Du prix de vente ou du prix pour lequel la terre a figuré dans le partage de succession, dans l'apport en contrat de mariage, il est facile de conclure le revenu que la terre doit donner d'après le taux de capitalisation usité pour les immeubles dans le pays. Si cette vente, ce partage ou cet apport dotal, remonte à un temps trop éloigné et qu'en outre la terre ne soit pas affermée, il est aisé, néanmoins, d'en apprécier le revenu moyen par une courte expertise contradictoire et par voie de comparaison avec le revenu des immeubles de même nature situés aux environs » (1).

Jamais la théorie n'a été aussi éloignée de la pratique.

La détermination du revenu net d'une propriété à l'aide d'un bail ou d'un acte de vente constitue l'opération connue dans le service des contributions directes sous le nom de « ventilation des baux ».

La ventilation consiste à faire subir au prix du bail les modifications nécessaires pour qu'il repré-

(1) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 6^e édition, 1899. Tome I, p. 397.

sente aussi exactement que possible le revenu net imposable. Or, la première des conditions pour ventiler un bail c'est de disposer des pièces cadastrales auxquelles il faut absolument avoir recours. Les propriétés affermées ne sont pas toujours réunies en un seul ténement et, dans ce cas, comment reconnaître le revenu afférent à chacune des parcelles qui composent le domaine affermé? Comment peut-on déterminer la part revenant à chaque nature de culture si l'on ne connaît pas la contenance des parcelles?

Comment évaluer par comparaison les domaines exploités par les propriétaires eux-mêmes si l'on ne dispose pas du plan des parcelles qui les composent?

Certaines régions n'ont que très peu de baux, spécialement le Midi de la France. La vigne, l'olivier et généralement les cultures diverses ne sont pas louées. Comment les évaluer directement si la contenance n'en est pas connue?

Souvent les expertises cadastrales n'ont été vérifiées qu'avec des baux fictifs; c'est ce qui s'est produit dans l'ancien comté de Nice; c'est ce qui a été fait pour la dernière évaluation des revenus territoriaux dans ce département.

Le ministre Magliani, à la Chambre d'Italie, a réfuté, avec une grande puissance d'arguments, l'opinion des députés italiens qui voulaient se passer du cadastre géométrique pour l'évaluation des terres, et il a ajouté, non sans une certaine ironie : « Vienne le jour de la réforme qu'on demande en ce moment pour ne pas avoir le cadastre... Ce jour-là, vous

vous trouverez bien de l'avoir fait. Ne sera-t-il pas l'instrument le plus efficace, le plus précis pour le contrôle des déclarations? » (1).

Tous les procédés que l'on peut imaginer pour résoudre la question de l'impôt foncier ne reposent-ils pas sur une donnée première, indispensable, qui est la valeur de la terre? Or, la valeur d'une propriété ne peut être bien connue qu'autant qu'on aura déterminé sa situation, sa contenance, son revenu.

Trois facteurs concourent donc à la détermination exacte de la valeur d'une terre.

Tout en reconnaissant la nécessité de recourir à ces trois facteurs, certains prétendent que la situation et la contenance des propriétés sont suffisamment connues.

Pourquoi alors vouloir faire de nouveaux arpentages et lever des plans nouveaux, puisque seul le revenu des terres reste à déterminer? Ne suffit-il donc pas de procéder à de nouvelles évaluations?

Telle est la théorie soutenue par ceux qui, aujourd'hui, se déclarent partisans d'une revision des évaluations, sans procéder au préalable à une revision ou à une réfection des documents cadastraux.

Une revision, basée sur de tels principes, a été ordonnée par l'art. 4 de la loi du 21 juillet 1894. Cette loi, nous l'avons vu, est restée sans application.

Voyons cependant si une revision de ce genre

(1) Rapporté par M. Gustave Reynaud. *La réforme de l'impôt foncier*, p. 33.

pourrait donner des résultats satisfaisants et assurer une solution au problème de la péréquation de l'impôt foncier.

L'Administration des contributions directes a été appelée, en vue de fournir les moyens d'exécution de la loi précitée, à effectuer des essais d'évaluations.

Une première expérience (1) fut faite dans la commune de Molières (Seine-et-Oise).

Après avoir constaté, d'après les indications de la matrice cadastrale rapprochées des déclarations des propriétaires, la contenance globale de chaque propriété, l'Administration a appliqué à cette contenance, suivant les diverses natures de culture, un taux moyen de location par hectare.

Cette méthode très simple a donné des résultats incertains dont nous ne devons pas nous étonner. Le mode de vérification par la déclaration de contenance a, en effet, été condamné depuis bien longtemps. Se borner à ce travail de rapprochement, c'était, en somme, renouveler l'erreur de 1805, au sujet de la confection du cadastre par masses suivi de déclaration de contenance pour l'expertise parcellaire.

Aussi, afin d'obtenir de meilleures évaluations,

(1) Voir à ce sujet les *Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire* de l'impôt sur les revenus, instituée au Ministère des Finances par décret du 16 juin 1894. Fasc. I, p. 155, 177, 285, 297 et suiv.

l'Administration a, dans la commune de Massy (Seine-et-Oise), procédé de la manière suivante :

Un bulletin pour chacune des parcelles ou fraction de parcelles, inscrites à la matrice cadastrale, a été établi à la direction départementale. Les mentions portées sur ces bulletins ont été collationnées à l'aide de l'état de sections. Munis de la liasse des bulletins, placés dans l'ordre des numéros du plan, les agents chargés de l'opération se sont transportés dans la commune. Ils ont procédé à la classification des diverses natures de culture et à l'établissement du tarif provisoire des évaluations. Ce dernier arrêté, les parcelles ont été rangées dans les diverses classes du nouveau tarif.

Pour cette opération, l'agent, chargé de l'exécution du travail, a fait l'appel des parcelles suivant leur numéro d'ordre dans chaque section, pendant que les répartiteurs, qui remplissaient les fonctions de classificateurs, suivaient sur le plan, en constatant l'emplacement de chaque parcelle appelée et en indiquant eux-mêmes dans quelle classe du tarif elle devait être rangée suivant sa nature de culture et son prix de location.

La parcelle est donc prise telle qu'elle figure dans les documents du cadastre, quel que soit le changement apporté dans sa forme. On considère seulement sa nature de culture et sa valeur actuelle.

L'opération revient donc à se demander si, dans telle section déterminée, les terres ont augmenté ou diminué de valeur ou bien si l'on a transformé la

terre labourable en pré ou réciproquement, de façon à permettre un classement en rapport avec le prix de location actuel de chaque parcelle, sans s'occuper de celui qui la détient.

Il est de toute évidence, qu'ainsi conduite l'opération peut être menée à bonne fin.

Encore mérite-t-elle une critique à laquelle ne pourrait résister une opération générale. La révision du classement étant faite de la mairie, c'est accorder une confiance trop absolue à la connaissance du sol par les répartiteurs et une foi exagérée dans leur esprit de justice, trop souvent faussé par les passions politiques ou les querelles locales.

L'examen, sur place, des parcelles s'impose dans une opération de ce genre. Il permettra à l'agent de l'Administration de suivre avec fruit les opérations des répartiteurs et de formuler, à l'occasion, des observations, que lui autorisera de faire son indépendance, sur les irrégularités possibles du classement.

Les évaluations, auxquelles on aboutira en opérant ainsi, seront certainement en concordance avec la valeur actuelle du sol.

Mais, la part contributive de chaque parcelle sera-t-elle absolument juste, sera-t-elle en rapport exact avec sa contenance et sera-t-elle réclamée à celui qui retire un bénéfice de son exploitation ? Nous ne le pensons pas.

Pour déterminer exactement le revenu d'un domaine, d'une parcelle, il faut, avons-nous dit,

avoir recours aux pièces cadastrales. Or, en l'état actuel de notre cadastre, ni la contenance, ni le véritable propriétaire de la parcelle ne pourront être connus. Et alors même que l'on déposerait les bulletins à la mairie, en convoquant les propriétaires et en les invitant à présenter leurs observations, il serait impossible de rectifier les erreurs de contenance et d'attribution.

Combien d'irrégularités subsisteront encore, il est facile de le prévoir.

Dans les communes où les plans cadastraux sont encore jeunes, on pourra approximativement replacer chaque parcelle, avec sa contenance exacte, à son propriétaire réel actuel, au moins lorsque la configuration du sol n'aura pas été trop bouleversée par des changements de toute sorte ou encore lorsqu'on se trouvera dans les régions de plaine où la propriété est souvent bornée. Mais, dans les pays montagneux, dans les régions transformées par le travail de l'homme ou par toute autre cause, dans les villes et, notamment, dans les centres industriels, à quelles difficultés ne se heurteront pas les malheureux classificateurs : que de problèmes insolubles on leur aura donné à résoudre ! La carte, qu'ils devront suivre, ne sera plus qu'un dédale, où ils ne pourront se retrouver, même avec l'aide des connaissances professionnelles des meilleurs agents de l'Administration.

Malgré tout, la question de la revision des évaluations a été remise à l'étude. Tout récemment,

M. Poincaré, ministre des finances, a demandé d'inscrire dans le projet de budget de 1907, un crédit de 3 millions destiné à entreprendre le travail de revision des évaluations. Ce crédit ne lui a été refusé à la Commission du budget que par l'opposition de M. Pelletan, député, qui a demandé au Ministre de déposer au préalable, le projet d'impôt sur le revenu du Gouvernement.

Sans nous placer au même point de vue que M. Pelletan, nous ne pouvons critiquer ce refus.

L'idée du gouvernement est de faire une revision sérieuse, complète, pouvant donner de réelles garanties au contribuable foncier.

On peut estimer que la dépense exigée par un semblable travail ne sera pas inférieure à 25 millions de francs. Elle peut s'évaluer approximativement à 600 francs par commune, ainsi qu'on peut en juger par le devis ci-dessous, établi pour une commune d'importance moyenne, comprenant 4.000 parcelles :

Établissements des bulletins de commu-	
nication	75 »
Expertise cadastrale (1)	180 »
États de section (rédaction, impression	
en doublé expédition).	150 »
Matrices (id.)	195 »
Total. . .	600 »

(1) On n'a prévu, dans cette dépense, aucune indemnité spéciale pour les classificateurs qui, cependant, ne pourront accorder gratuitement leur concours, dans un travail demandant leur présence au moins pendant huit jours pour chaque commune.

Ce prix, appliqué à toutes les communes de France, donne une dépense de 22 millions. En y ajoutant les frais de travaux de récapitulation et en faisant la part de l'imprévu, on peut donc estimer que la dépense totale atteindra le chiffre élevé de 25 millions.

Il est incontestable que la partie la plus apparente du mal permanent et continu qui, depuis 50 ans, a décrépi notre cadastre, sera momentanément masquée.

Toutefois la coûteuse opération ne fera que reculer de quelques années la fatale issue : l'abandon définitif de l'œuvre du cadastre, cependant belle et gigantesque pour l'époque qui sut l'entreprendre. On rajeunira les évaluations ; les plans restant immuables continueront à vieillir : avant 25 ans, plans et évaluations nouvelles gémiront de nouveau sous le poids des années et de la critique. On regrettera alors des millions vainement dépensés, et qui auraient reçu utilement leur emploi dans l'élaboration d'un nouveau cadastre conçu, comme nous allons le voir, sur des bases scientifiques, solides et durables.

TITRE II

RÉFORME DU CADASTRE AU DOUBLE POINT DE VUE JURIDIQUE & FISCAL

Toutes les opinions, que nous allons passer en revue, ont le caractère commun d'envisager le cadastre au double point de vue juridique et fiscal.

L'asseoir sur des bases scientifiques, juridiques, solides et durables ; lui permettre, à la fois, d'assurer la péréquation générale de l'impôt foncier, et de rendre à la propriété foncière tous les services nouveaux qu'elle lui demande aujourd'hui et qu'elle est en droit d'en attendre : tel est leur but. Nous n'avons à nous occuper ici que du cadastre et de son perfectionnement ; nous devrions, ce semble, ne traiter du cadastre qu'au point de vue fiscal. Mais nous verrons, au cours de l'étude qui va suivre, que, pour arriver à un résultat complet en ce sens, il est nécessaire de donner à la question du cadastre des développements particuliers. Par les questions juridiques qu'il soulève, il revêt un caractère essentiellement nouveau.

CHAPITRE PREMIER

Délimitation et bornage.

La péréquation générale de l'impôt foncier doit, nous l'avons vu, être la résultante du renouvellement intégral du cadastre. Elle ne pourra être réalisée que par la connaissance précise du revenu et la détermination exacte de la situation et de la contenance de chaque parcelle du territoire. Il est donc nécessaire que chacune des parcelles soit nettement définie, individualisée. Tel est le but du bornage et de la délimitation que nous allons maintenant étudier.

SECTION I. — PROCÉDÉS DIVERS PAR LESQUELS ON PEUT
ARRIVER A L'INDIVIDUALISATION DES PARCELLES :
BORNAGE, DÉLIMITATION, ABORNEMENTS GÉNÉRAUX,
REMEMBREMENTS DE PROPRIÉTÉ.

Le bornage, la délimitation, l'abornement général, le remembrement de propriété : voilà les procédés divers qui permettent d'individualiser les parcelles. Nous allons les examiner, mais il nous faut, tout d'abord, faire une distinction.

Les parcelles constituent la propriété privée ou la propriété publique, suivant qu'elles appartiennent soit aux particuliers, soit à l'État, aux départements, aux communes, ou à des établissements publics.

A l'une comme à l'autre propriété l'identification s'impose, mais le procédé à employer peut varier.

Nous ne pousserons, cependant, la discussion à fond qu'en ce qui concerne la propriété privée. Le procédé d'identification à appliquer à la propriété publique découlera, tout naturellement, de certaines considérations que nous rencontrerons au cours de l'étude qui va suivre.

§ I. — BORNAGE

Jusqu'à nos jours, les tribunaux et l'opinion ont considéré le cadastre actuel comme un instrument dénué de toute autorité quant aux questions de propriété.

C'est qu'au moment de la confection du cadastre, l'on a confondu la simple possession de fait avec la véritable propriété de droit (1).

Aucune délimitation des propriétés privées n'avait été opérée, car, avant de constater le droit, il faut le circonscrire, le déterminer; la délimitation constitue l'opération juridique préliminaire de tout bon cadastre.

« Il importe, disait M. Cheysson, de bien définir le droit avant de le constater » (2).

La délimitation consiste à définir les limites qui séparent deux immeubles.

L'opération est double : d'une part, la délimitation proprement dite qui, par la reconnaissance du périmètre, définit et individualise les parcelles, d'autre part, le report des résultats obtenus sur le plan cadastral.

Le bornage matérialise sur le terrain la délimitation.

On peut concevoir une délimitation sans bornage, mais non un bornage sans délimitation.

Voyons quel est le mode de détermination et d'identification de la propriété actuelle et quel il devrait être.

La Commission extra-parlementaire a fait effectuer, par toute la France, une enquête sur le bornage

(1) Avis de la Cour de Cassation, 1841, rapporté dans Arnoux. *Notes sur le cadastre en France*, p. 53.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, 1898, p. 529.

des propriétés. Les recherches furent confiées aux comités départementaux que nous avons déjà vu fonctionner pour étudier la valeur des plans cadastraux. Les renseignements recueillis ont été exposés dans un rapport rédigé par M. Lallemand.

De ce rapport, il ressort que 25 0/0 des propriétés sont pourvues d'un bornage continu, que 31 0/0 sont pourvues d'un bornage discontinu (1), que 44 0/0 sont dénuées de tout bornage.

Il résulte de l'enquête que les 2/3 à peu près des terrains de France sont bornés, que la proportion des bornages est plus forte pour les terrains de valeur que pour les autres (87 0/0 au lieu de 80 0/0).

Les lois actuelles suffiraient-elles pour assurer un bornage intégral et exact ?

La négative est certaine sur ce point. En effet, d'après l'article 646 du Code civil, « tout propriétaire « peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës : le bornage se fait à frais « communs ». Cet article est si peu concluant que M. Bonjean a pu dire : « Il existe une lacune énorme dans nos lois sur cette importante matière » (2).

L'auteur de la loi du 25 mai 1838, en attribuant aux juges de paix la compétence pour les litiges en délimitation et bornage, a défait son œuvre en reti-

(1) On appelle bornage continu celui constitué par des murs, talus, haies, fossés, palissades; discontinu, celui constitué par des bornes.

(2) Bonjean, *op. cit.* p. 354.

rant aux mêmes juges cette compétence : « quand la propriété et les titres sont contestés ». Il eût été préférable de leur attribuer cette compétence dans tous les cas, que les titres soient ou non contestés ; car s'il n'y a pas de contestations, les propriétaires, bien souvent, s'en rapporteront à une décision arbitrale pour éviter les frais d'une procédure plus complexe. Nous aurions voulu, avec un grand nombre de comités départementaux, que l'on étendît en cette matière leur juridiction afin d'éviter toutes les complications que comporte la compétence des tribunaux civils presque toujours nécessaire ; mais, la loi du 12 juillet 1905 a trompé notre attente et, si elle a, dans bien des cas, étendu la juridiction des juges de paix, elle a, en la matière, maintenu les mêmes restrictions.

Ainsi donc, en suivant les règles du droit commun l'individualisation des parcelles ne peut être obtenue que par une longue série d'actes individuels, selon la volonté de plusieurs millions de propriétaires fonciers. On risque fort d'attendre pendant de longs siècles encore la solution de la question.

D'ailleurs, les frais sont plus élevés portant sur des bornages isolés que sur des bornages collectifs pour toute une commune par exemple. Le bornage d'un seul champ évoque les titres de nombre de voisins ; le raccordement, dans un plan d'ensemble de multiples bornages isolés, sera de beaucoup plus laborieux et entraînera de plus violentes récriminations que l'établissement de bornages collectifs, dont les résultats peuvent, dans une plus large mesure, être

mis d'accord avec les jouissances constatées. Pourquoi alors ne pas agir partout à la fois?

Il est vrai que des bornages collectifs ont pu, çà et là, être menés à bonne fin, en ne s'aidant que de la législation actuelle du Code civil. Citons le département de l'Oise, où le bornage a eu lieu dans les 9/10 des communes et les environs de Limoges; M. Frayssinaud, alors juge de paix en cette ville, a réussi à faire borner amiablement près de 10.000 hectares de terre (1). Cependant, les attestations du réformateur lui-même nous apprennent à quelles difficultés, à quelles obstructions il s'était heurté en l'absence d'une loi formelle sur la matière.

Le moyen d'arriver au but consisterait à appliquer la loi du 21 juin 1865, modifiée par celle du 22 décembre 1888, tout au moins dans le cas de syndicats libres. En vertu de cette loi, des associations syndicales peuvent être constituées en vue de « toute amélioration agricole d'intérêt collectif ». Il nous semble que les bornages collectifs ont suffisamment ce caractère pour donner lieu à la création de syndicats. On a donc le moyen d'entraver, pour les vaincre, les résistances d'une minorité aveugle.

Le Conseil d'État a déjà fait l'application de ce texte pour la commune de Baudignécourt (Meuse)

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. XXVI.

où 392 propriétaires demandaient le bornage et n'avaient contre eux qu'un seul opposant (1).

Il serait donc possible d'arriver au bornage de toutes les propriétés en se contentant de la loi de 1865, mais il nous faut maintenant examiner si le bornage est indispensable à l'œuvre cadastrale, en d'autres termes, s'il convient de le rendre obligatoire pour les propriétés privées. La question n'a pas cessé de soulever de vives controverses.

M. Frayssinaud nous donne d'excellentes raisons en faveur du bornage : « Le bornage cadastral est une mesure économique, démocratique et sociale, qui s'impose. Elle est économique comme base de la propriété foncière, comme sécurité de tout le crédit; elle est démocratique parce que la démocratie rurale souffre le plus de son absence; elle est sociale, en ce sens qu'elle doit porter la détermination physique, juridique et fiscale de la propriété foncière sur laquelle la société est assise » (2).

« La délimitation, dit M. Hennequin, ne rend pas de services suffisants à l'agriculture, elle ne met pas un terme aux difficultés de voisinage, aux usurpations répétées à chaque labour, il y aurait autant de

(1) Projet de décret tendant à la déclaration d'utilité publique, dans la commune de Baudignécourt (Meuse) : 1^o de l'ouverture de quatorze chemins d'exploitation; 2^o de l'abornement avec redressement de limites de toutes les propriétés situées sur le territoire de la commune. (Séance du Conseil d'État des 15 et 29 janvier 1891).

Proc. verb. Com. extra-parlem., fasc. 1, p. 123.

(2) Frayssinaud, *Economie sociale*, 1899, p. 221.

demandes pour anticipation qu'avant, devant la justice de paix.

« La mission du juge serait facultative, parce qu'il pourrait ordonner la vérification de la délimitation officielle par un géomètre, mais les recherches des véritables limites, qui, après quelque temps, ne donneraient pas toujours de résultat, seraient abandonnées par les juges de paix comme trop coûteuses »(1).

Et, les populations rurales, ne saisissant pas très bien la distinction entre la délimitation et le bornage, préféreraient de beaucoup aux lignes tracées sur le papier des bornes placées aux limites de leurs héritages.

Aux comités départementaux, la Commission extra-parlementaire du cadastre fit poser la question suivante : L'obligation de borner toutes les propriétés serait-elle acceptée ? 71 de ces comités ont répondu par l'affirmative, 16 seulement ont formulé une réponse négative. Malheureusement, des restrictions nombreuses, relativement à l'admission du système, ont été formulées par ces mêmes comités, et elles suffiraient, si elles étaient admises, à en empêcher l'application. On a demandé, que les terrains de peu de valeur, où les frais de l'opération seraient hors de proportion avec les avantages à en retirer, soient exceptés de la mesure (idée contraire au principe de l'unité de vue dans la confection d'un nouveau cadastre); que les terrains plantés en vignes

(1) Hennequin, *Du Cadastre*, 1901, p. 221.

soient exclus du bornage. On a surtout exigé que les frais (1) soient peu élevés ou restent en partie ou en totalité à la charge de l'État ou des communes.

Mais, accepter cette dernière restriction ne serait-ce pas aller à l'encontre de l'équité ?

« Voir son immeuble borné aux frais du public est, en effet, une perspective qui n'est pas pour mécontenter la plupart des propriétaires et l'on comprend leur assentiment à cette combinaison; mais on peut objecter à cette immunité des propriétaires dont les immeubles ne sont pas encore bornés qu'elle aboutirait, en dernière analyse et grâce à la répercussion des centimes additionnels, à faire supporter une partie de la charge de ce bornage par les propriétaires qui se sont déjà mis en règle à leurs frais et qui auraient ainsi à payer double taxe, une fois pour eux-mêmes, sous forme de bornage volontaire, et une fois pour leurs voisins en retard, sous forme de taxe de bornage obligatoire » (2).

Concluons en disant que le bornage, s'il est désirable, ne l'est pas au même titre que la délimitation essentielle au cadastre. Il n'est pas indispensable, car aux termes d'une résolution adoptée par la sous-commission technique, « *les instruments, procédés ou*

(1) Dans la réfection du cadastre de Neuilly-Plaisance, on a procédé au bornage des îlots de propriétés. Le prix de revient du bornage est ressorti à dix francs environ par hectare de terrain non bâti, ou à 1 fr. 10 par îlot, y compris le bornage des chemins. *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 518.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. XXXVI.

méthodes à employer dans les opérations cadastrales devront fournir les mesures nécessaires pour rétablir, à toute époque et avec la précision qui sera fixée par les règlements administratifs, les limites des îlots de propriété, telles qu'elles existaient au moment du lever » (1).

« La délimitation simple, dégagée de toute autre opération, est, pour le but à atteindre, à la fois nécessaire et suffisante » (2).

§ II. — DÉLIMITATION

Parmi les nombreuses questions que soulève l'étude du renouvellement du cadastre, celle de la délimitation est une des plus importantes et des plus intéressantes.

Nous aurons au cours de son examen à nous poser et à résoudre les trois problèmes suivants :

1° La délimitation doit-elle être effectuée d'après la possession ou d'après les titres de propriété ?

2° Doit-elle précéder ou suivre le lever des plans ?

3° Convient-il de la laisser à l'initiative privée ou bien faut-il autoriser l'État à intervenir.

Mais, avant d'étudier et de solutionner ces trois importantes questions, il nous faut prévenir une erreur que l'on pourrait commettre à la lecture de la résolution adoptée par la sous-commission techni-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 88.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 55.

que en sa séance du 4 février 1895, résolution que nous venons de citer.

La notion de parcelle, unité d'impôt, semble avoir perdu de sa valeur primitive, puisqu'il n'est fait allusion qu'à l'îlot de propriété, unité foncière, ainsi défini article 6 de l'avant-projet : « *L'îlot de propriété ou unité foncière est constituée par toute étendue de terrain, contenant une ou plusieurs parcelles contiguës appartenant au même propriétaire et situées dans la même section de commune* ».

Il n'en est rien cependant, car le § 2 du même article nous apprend que « *la parcelle cadastrale est constituée par toute étendue de terrain présentant une même nature de culture ou une même affectation et située dans un même îlot de propriété* ».

Nous n'étudierons donc la délimitation que dans ses rapports avec les îlots de propriété. La délimitation des parcelles, une fois celle des îlots effectuée, deviendra une opération des plus simples. En effet, la constatation des limites matérielles sur le terrain ou la simple déclaration du propriétaire de l'îlot permettra d'obtenir avec toute la précision désirable la délimitation de toutes les parcelles.

La délimitation, avons-nous dit, consiste à définir les limites qui séparent deux immeubles. Elle a pour but d'en reconnaître le périmètre. Elle peut exister en fait ou en droit. Dans le premier cas, elle correspond à la jouissance, à la possession apparente; dans le deuxième, aux titres de propriété. Le plus souvent, les limites de fait et de droit se

confondent, mais il faut, en tout état de cause, l'assentiment des propriétaires ou un acte de l'autorité qui le supplée, pour que la délimitation soit juridiquement valable.

Donc deux procédés possibles : Le premier, consistant à reporter sur les plans les limites reconnues d'après la possession ; le second, les limites reconnues après examen des titres et discussion contradictoire entre les propriétaires intéressés.

Le premier système constitue ce que nous pourrions appeler la délimitation matérielle, par opposition au second, la délimitation juridique.

La délimitation matérielle a eu lieu lors de la confection de notre cadastre actuel. Il est certain que jamais on n'a levé de plans sans procéder à la reconnaissance du terrain. Le géomètre convoque par voie d'affiches les propriétaires sur les lieux et les prie de lui fournir toutes les indications, tous les renseignements nécessaires à la détermination de la position des limites. Si ces limites ne sont pas apparentes comme les haies, les fossés, les bornes, etc., le géomètre les dessine au moyen de jalons.

La reconnaissance des limites peut également se faire au moyen d'indicateurs et en l'absence des propriétaires. Dans ce cas, le propriétaire absent viendra peut-être voir son champ dans la semaine qui suivra les opérations ; s'il s'aperçoit alors que des jalons ont été plantés sur sa propriété au mépris de ses droits, il ira trouver le géomètre. Ce dernier

appellera le propriétaire voisin et engagera les deux intéressés à se mettre d'accord.

Telle est la délimitation matérielle ; mais est-elle un simple relevé de limites ? est-elle dénuée de toute valeur juridique ? nous ne le croyons pas. En effet, il y a déjà une discussion entre voisins. De plus, quand le croquis provisoire du plan sera levé, on le communiquera aux propriétaires. S'ils trouvent que les contenances relatées au cadastre coïncident avec celles portées sur leurs titres, ils passeront outre ; sinon, ils feront une réclamation. Bien plus encore, le géomètre vérifie son travail en présence du maire et des propriétaires qui sont invités à l'accompagner sur le terrain ; le calcul des surfaces et les travaux d'expertise terminés, une communication définitive est faite aux propriétaires qui ont encore le droit de réclamer au sujet des limites données à leurs propriétés.

En résumé, il y a une délimitation de fait lors de la reconnaissance, une première revision lors de la communication provisoire, une deuxième revision lors de la communication définitive, et nous nous demandons si la signature des bulletins et la déclaration par les propriétaires qu'ils n'ont rien à réclamer, ni sur les contenances, ni sur les limites, ne vaudrait pas la signature mise au bas d'un immense procès-verbal de bornage.

Voyons maintenant ce que serait la délimitation juridique. C'est celle qui s'opère à l'aide des titres et qui donne lieu à un débat contradictoire de la part

des intéressés ; elle consiste à inviter les propriétaires à établir la preuve de leur légitime prétention.

C'est là, assurément, une opération délicate, laborieuse, souvent longue et coûteuse. « Elle met surtout en jeu des hommes qu'il faut accorder malgré leurs intérêts, leurs caractères et leurs passions » (1).

Un grand nombre de propriétaires n'ont aucun titre à présenter, ils invoquent seulement la possession. Comment, dans ces conditions, pourrait-on sortir d'embarras si la délimitation devait prendre pour base les contenances réclamées par les intéressés.

« L'apurement général des titres soulèverait sans utilité, avec la poussière des vieux parchemins, une foule de difficultés oubliées ou inaperçues » (2).

Convient-il de remuer tous ces titres poudreux d'authenticité plus ou moins douteuse, remplis d'erreurs volontaires ou involontaires portant des indications de contenance souvent fantaisistes, déduites de plans levés sans contrôle. Les contenances données par les titres ne méritent souvent aucune confiance. Non seulement, leur origine ne repose sur aucun mesurage précis, mais encore elles se sont modifiées avec le temps au cours des mutations successives de la manière souvent la plus arbitraire. Elles ne sont d'ailleurs presque jamais garanties par le vendeur, la propriété étant, d'après une clause

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. 34.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 61.

habituelle des actes de vente livrée *telle qu'elle se tient et se comporte sans garantie de contenance, la différence fût-elle supérieure ou inférieure à un vingtième devant constituer le bénéfice ou la perte de l'acquéreur.*

Dès lors, n'est-il pas préférable de n'accorder à la contenance portée sur les titres que la valeur de simple renseignement. On rendrait un mauvais service à l'agriculture en ouvrant toutes ces mines à procès. Il est préférable, croyons-nous, de s'en tenir à la simple possession. Au point de vue purement fiscal, personne ne songerait à proposer d'utiliser le nouveau cadastre à faire restituer aux propriétaires l'impôt indûment payé par eux depuis de nombreuses années. Pourquoi agirait-on différemment en ce qui concerne la possession du sol.

La possession, c'est-à-dire l'indice matériel, le simple sillon qui délimite un champ n'est-il pas là, pour indiquer mieux que tout autre moyen, l'interprétation que le propriétaire lui-même a faite de l'étendue de son droit de propriété?

Mais, nous dira-t-on, les limites ne correspondent souvent pas à celles portées sur les titres.

En effet, si la contenance déterminée par les limites matérielles est supérieure à celle mentionnée par les titres, il est évident que le propriétaire aurait mauvaise grâce à se plaindre si on la lui attribue.

Il en va tout autrement si elle est inférieure; le propriétaire sera lésé; nous ne le croyons pas cepen-

dant et nous pensons qu'il faut encore maintenir la délimitation d'après la possession.

Deux causes peuvent produire cet écart entre les deux contenance; la première est l'usurpation de terrain par le voisin; dans ce cas, le propriétaire lésé n'avait qu'à user de son droit et s'il ne l'a pas fait il ne peut s'en prendre qu'à lui-même.

L'exagération de contenance constitue la deuxième cause. Une raison d'équité fait alors qu'on ne saurait légalement consacrer en appliquant les titres « la prudente fourberie de celui qui aurait eu la prévoyance de faire mettre dans ses titres des contenance exagérées » (1).

Si l'application des titres ne donne pas la certitude d'une décision juste et conforme au droit, pourquoi la préférer à la possession qui, elle, au moins, se manifeste aux yeux de tous et peut s'appliquer sans tous les inconvénients du système que nous repoussons.

La délimitation se fera donc d'après la possession. Devra-t-elle précéder ou suivre le lever des plans?

Ayant admis que l'on ne devait pas se donner pour but de réveiller à la fois tous les litiges latents pour les liquider en bloc, mais simplement de fixer l'état actuel de la propriété et de la garantir contre les empiètements futurs, nous sommes obligé de nous déclarer partisan de la délimitation préalable.

(1) Bonjean, *op. cit.*, p. 581.

M. Sanguet (1), à la sous-commission technique, prétendait que ce système entraînerait l'obligation de faire avant l'opération les procès dont on ne voudrait pas après. Nous croyons au contraire que, par la délimitation préalable, « on étoufferait les procès dans l'œuf ». Les propriétaires, amenés sur le terrain, appelés à indiquer les limites qui les séparent, déterminent l'emplacement des piquets. Une fois ces derniers plantés, la position des limites, sanctionnée par la signature des intéressés, sera fixée pour l'avenir.

C'est ainsi qu'a procédé M. Lallemand pour le cadastre de Neuilly-Plaisance, et l'opération ainsi conduite a donné d'excellents résultats.

La détermination préalable des limites est d'ailleurs très souvent nécessaire ; en effet, les limites naturelles apparentes peuvent être interprétées de différentes manières. Si une haie, un fossé, constituent une limite apparente, il arrive fréquemment que la véritable limite se trouve rejetée parallèlement à une distance variant selon les coutumes locales.

En Normandie, dans la Manche, par exemple, la limite d'une propriété entourée d'un fossé se trouve suivant le cas à 0 m. 45 ou à 0 m. 60 du bord du fossé, ailleurs elle est à 0 m. 50 (2).

Si l'on opérerait le lever d'après les limites natu-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 5, p. 60.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 5, p. 61.

relles apparentes, l'on aurait quantité de retouches à faire, ce qui entraînerait des frais considérables (1).

Pas d'inconvénient, nous dirons d'aucuns, si vous admettez le principe de la conservation du cadastre; vous n'aurez qu'à opérer, à mesure qu'ils seront connus, les changements de limite. L'objection en elle-même est très juste, mais nous pensons qu'il est inutile d'augmenter les frais et de rendre les feuilles de plan hors d'usage presque aussitôt les travaux terminés.

Cette opération délicate de la délimitation est donc la préface indispensable du cadastre; elle entraverait l'œuvre si elle ne s'effectuait pas en temps utile.

D'autre part, elle peut soulever des résistances.

Comment les vaincre? Comment contraindre une commune qui ne voudrait pas spontanément procéder à cette opération?

Deux systèmes sont en présence : La délimitation doit être laissée à l'initiative privée ou bien l'État doit intervenir; la délimitation peut être facultative ou obligatoire.

A la Commission extra-parlementaire du cadastre les avis furent partagés. Le comité d'enquête partisan de la délimitation facultative en confiait le soin aux libres associations syndicales; le comité mixte

(1) En Tunisie, les deux systèmes fonctionnent, et l'inconvénient que nous signalons nous est révélé par M. Piat, chef du service topographique à Tunis.

Proc. verb. Com. extra-parlem., fasc. 5, p. 58.

de rédaction et d'études réclamait au contraire la délimitation obligatoire et imposée par l'État.

Le conflit prit fin à la séance de la commission plénière du 1^{er} décembre 1904, et fut tranché dans le sens de l'obligation.

Voyons si la décision de la commission plénière peut se justifier.

Et d'abord quels sont les arguments invoqués en faveur de la délimitation facultative ?

En droit, dit-on, l'obligation ne peut point se soutenir, car elle porte atteinte à la liberté individuelle et au droit de propriété ; en fait, elle est impraticable, car elle suscitera, de la part des populations, certaines résistances qui pourront donner lieu à des conflits regrettables.

Elle porte atteinte à la liberté individuelle. Les meilleures choses perdent de leur valeur quand elles s'offrent à l'esprit sous la couleur d'un droit impérieux ; l'homme est ainsi fait qu'il se juge assez bien avisé pour gérer ses propres affaires sans l'intervention des pouvoirs publics.

Le respect des libertés doit être conservé, mais faut-il mettre au nombre des libertés respectables celle qui consiste à ne rien faire pour améliorer un état reconnu plus que défectueux. Il est bon, sans doute, de laisser l'individu voler de ses propres ailes, alors même qu'il risquerait de se briser dans la chute s'il avait eu trop de confiance dans ses seules forces.

Mais il y a un point, où l'assentiment tacite, donné

à toutes les folies, doit s'arrêter, c'est celui où les erreurs volontaires peuvent constituer un danger public. S'il ne s'agissait que d'intérêts privés, on ne saurait procéder par voie d'autorité, mais dès lors qu'il s'agit d'une œuvre d'intérêt général, dont la délimitation est l'opération fondamentale, personne n'a le droit de l'entraver par son mauvais vouloir ou par son abstention. L'intérêt général est souverainement respectable, et tout le droit administratif peut se résumer en cette formule : sacrifices que l'intérêt collectif est obligé de réclamer à l'intérêt particulier, et qu'il est en droit d'exiger de lui.

Bien que les mots de liberté et d'indépendance exercent généralement sur les esprits un attrait presque irrésistible, il convient, en l'espèce, de s'y soustraire. Saint-Simon n'a-t-il pas dit : « On ne s'associe pas pour être libre ». Et cela est tout aussi vrai de ceux qui, sans s'être associés, sans avoir formé entre eux un contrat explicite, sont nés par prédestination dans un cadre social. Ils subissent la connexité imposée par l'organisme, être moral que constitue tout milieu humain préexistant. La liberté individuelle ne peut y survivre pleine et entière ; elle est déjà limitée par la liberté correspondante d'autrui, et elle est ébréchée, sur bien des points, sous l'empire de la contrainte exercée par l'intérêt collectif sur l'intérêt privé.

L'expression la plus tangible de la liberté c'est la propriété. Les deux espèces de propriété, mobilière et immobilière, ne sont pas respectables au même

titre. La première, qui doit entièrement sa naissance à l'activité qui la revendique, est en droit de repousser toute ingérence extérieure. Il n'en est pas tout à fait de même de la deuxième. Son appropriation par des individus ne peut pas s'expliquer par des raisons aussi concluantes ; le tréfonds est un don gratuit de la nature, don fait bien plus à la collectivité qu'à tel de ses membres. L'utilité sociale seule permet de défendre et de soutenir la propriété immobilière.

Et puisque c'est l'intérêt social qui justifie la propriété immobilière entre les mains des détenteurs isolés, « cet intérêt social, dispensateur de la faveur, reste aussi dispensateur de la mesure et des conditions de cette faveur » (1).

Tel est, pour la société, le fondement rationnel du droit d'astreindre à la délimitation, et de l'obligation pour les propriétaires des terres à la subir.

Contre ce système, on objecte encore que la délimitation obligatoire porte en outre atteinte au droit de propriété.

Mais, est-ce la première fois que l'Administration exerce son action sur la propriété. On sait combien l'expropriation pour cause d'utilité publique a d'applications différentes ; nous n'en parlerons pas, nous contentant de réfuter l'objection soulevée par l'argument suivant :

En matière de délimitation entre les bois et les forêts de l'État et les propriétés riveraines, c'est

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.* fasc. 9, 1906, p. 577.

par un simple arrêté du Préfet, rendu public deux mois seulement avant le commencement des opérations, que les propriétaires sont avertis. La signification peut être faite, soit aux propriétaires, soit à leurs fermiers, gardes ou agents ; et après ce système si vicieux de publicité, il est procédé à la délimitation, même en l'absence des propriétaires. L'opération devient définitive et irrévocable après un an passé sans réclamation (1).

(1) Dispositions du Code forestier :

Art. 8. — La séparation entre les bois et forêts de l'État et les propriétés riveraines pourra être requise soit par l'Administration forestière, soit par les propriétaires riverains.

Art. 9. — L'action en séparation sera intentée soit par l'État, soit par les propriétaires riverains, dans les formes ordinaires. Toutefois, il sera sursis à statuer sur les actions partielles si l'Administration forestière offre d'y faire droit dans le délai de six mois, en procédant à la délimitation générale de la forêt.

Art. 10. — Lorsqu'il y aura lieu d'opérer la délimitation générale et le bornage d'une forêt de l'État, cette opération sera annoncée deux mois d'avance par un arrêté du préfet, qui sera publié et affiché dans les communes limitrophes et signifié au domicile des propriétaires riverains ou à celui de leurs fermiers, gardes ou agents.

Après ce délai, les agents de l'administration forestière procéderont à la délimitation en présence ou en l'absence des propriétaires riverains.

Art. 11. — Le procès-verbal de la délimitation sera immédiatement déposé au secrétariat de la préfecture et, par extrait, au secrétariat de la sous-préfecture en ce qui concerne chaque arrondissement. Il en sera donné avis par un arrêté du préfet, publié et affiché dans les communes limitrophes. Les intéressés pourront en prendre connaissance, et former leur opposition dans le délai d'une année, à dater du jour où l'arrêté aura été publié.

Dans le même délai, le gouvernement déclarera s'il approuve ou s'il refuse d'homologuer ce procès-verbal en tout ou en partie.

Sa déclaration sera rendue publique de la même manière que le procès-verbal de délimitation.

Voilà, dira-t-on, une loi qui, certes, viole effrontément le droit de propriété; personne cependant n'a songé à la critiquer; pourquoi donc venir s'élever contre la délimitation obligatoire en matière cadastrale alors surtout qu'elle sera entourée de toutes les garanties désirables.

La délimitation étant d'intérêt général, « il faut disposer d'une force assez puissante et régulière pour donner à la réforme l'impulsion et la continuer jusqu'au bout » (1). Cette force est celle vers laquelle nous nous tournons chaque fois que nous sommes embarrassés; c'est l'État. « Nous demandons, — dit M. Cheysson, qui s'est fait le champion de la délimitation facultative, — trop volontiers à l'État la solution commode de tous les problèmes déclarés autrement insolubles. On fait le procès de l'initiative privée qu'on accuse d'égoïsme, de torpeur, d'impuissance, et, sur ses ruines, on échafaude l'intervention de l'État » (2).

Mais, dit-on, l'intervention de l'État dans la délimitation alarmera les intérêts, heurtera les sentiments des populations. « Le cadastre ne peut se passer du concours de l'opinion publique », il faut donc éviter toute résistance. Les paysans peuvent se préoccuper des frais, tant du cadastre que du bornage, à supporter par la commune; il peut y avoir des meneurs qui essaient d'ameuter les populations, comme cela s'est

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 59.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 9, p. 570.

vu en Champagne à propos des syndicats contre le phylloxéra. Les propriétaires, que l'on voulait défendre contre le terrible fléau, avaient été tellement excités que les bienfaiteurs, apportant le traitement par le sulfure de carbone, furent accueillis à coups de fusils.

Commentant ces émeutes, les partisans de la faculté de la délimitation font remarquer qu'on ne peut imposer par la force, les réformes mêmes les plus utiles, et que leur succès exige le concours du public et, par suite, son éducation.

Ces résistances se produiront-elles ? ces craintes sont-elles justifiées ? nous ne le pensons pas.

Ces résistances, que d'aucuns redoutent tant, auraient dû se manifester, au moment de l'établissement du cadastre primitif, avec plus de raison et de force qu'aujourd'hui. Il n'était pas question, alors, de reviser des évaluations déjà faites, il fallait créer de toutes pièces le cadastre.

Toutes ces craintes sont si peu justifiées que beaucoup de communes demandent aujourd'hui la réfection de leur cadastre, qu'elles ne reculent devant aucune des formalités d'ordre préalable qui leur sont imposées, qu'elles acceptent notamment, sans résistance et même sans objection, la délimitation. C'est, à notre avis, très mal apprécier le bon sens du paysan que de le croire aussi peu disposé à accepter le progrès. L'expérience a, du reste, prouvé que sa méfiance des nouveautés tombe rapidement devant la simple logique ; et en fait, l'on ne peut mettre en doute que

de franches et loyales explications, données par des agents expérimentés, sachant inspirer la confiance, auront vite raison de toute obstruction collective sérieuse.

Du reste, quelques considérations d'ordre pratique, tirées d'exemples que l'on a journallement sous les yeux, suffisent à faire rejeter toutes ces craintes, toutes ces appréhensions. Chaque année l'on procède à la revision des rôles. Comment opère-t-on? sinon avec le concours de 36.000 commissions composées chacune, du maire, de l'adjoint et de dix répartiteurs. Tous les membres de ces commissions n'assistent pas, avec une assiduité exemplaire, aux réunions du conseil de répartition, mais le nombre des membres présents, exigé pour la validité des décisions, est toujours obtenu. Il s'agit là d'établir un impôt, d'assigner à chacun la contribution qu'il devra supporter. Les répartiteurs ont à sauvegarder, et les intérêts de l'État, et ceux de la commune, et ceux des contribuables; et cependant jamais ou à de bien rares exceptions l'on ne rencontre de résistance de la part des conseils de répartition. Ces exemples, que l'on pourrait multiplier, suffisent à prouver que les résistances ne sont pas à redouter.

En résumé, le droit de rendre la délimitation obligatoire est incontestable dans son principe et, quant à son application, elle ne paraît pas susceptible de soulever de sérieuses difficultés. « Car, non seulement il est inadmissible que, dans une société bien organisée, la volonté générale acquise de par ses

représentants légitimes à une réforme jugée urgente ou opportune puisse être entravée, contrariée et paralysée, par un mauvais vouloir isolé, travestissant une devise célèbre et la ramenant à ceci : « Tous pour un, un contre tous » (1).

§ III. — ABORNEMENTS GÉNÉRAUX

Dans l'exposé des motifs du budget de 1891, le Gouvernement faisait connaître ses vues générales sur le caractère et la portée de l'opération du renouvellement du cadastre.

Dans sa pensée, « le cadastre, perpétué à l'aide d'un système permanent de conservation, ne serait pas seulement un instrument fiscal et administratif, il devrait servir à d'autres besoins. *Des abornements généraux* et une triangulation rigoureuse précéderait le renouvellement des opérations » (2).

L'abornement général, voilà le système préconisé alors par le Gouvernement pour réaliser l'individualisation des parcelles.

Voyons donc, s'il ne conviendrait pas de suivre l'exemple de quelques pays étrangers et de quelques régions de France, c'est-à-dire de compléter le système de délimitation collective obligatoire par celui des abornements généraux.

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 9, p. 577.

(2) Exposé des motifs du budget de 1891, p. 26 et 27.

Que faut-il entendre par abornement général? Étant donné qu'un nombre plus ou moins considérable de parcelles sont déjà pourvues de bornes, l'opération consistera-t-elle seulement à compléter le bornage existant, à le généraliser pour toutes les parcelles où il ferait encore défaut, en respectant d'ailleurs le bornage déjà effectué? Nous ne le croyons pas. Le Code civil n'emploie que le mot bornage et l'on n'y trouve nulle part l'expression abornement. Les mots abornements généraux ont été employés pour la première fois à l'occasion de délimitations collectives suivies ou non de renouvellement du cadastre et d'ailleurs d'une nature spéciale, exécutées dans la région de l'est.

Ces opérations, dans leur généralité, consistent dans les mesures suivantes :

La délimitation collective une fois décidée, on détermine la contenance totale d'un lieu dit compris entre des limites reconnues invariables; on fait la somme des contenances résultant des titres de propriété. L'excédent ou le déficit, après création de chemins d'exploitation, s'il y a lieu, sont répartis entre les propriétaires au prorata des chiffres portés sur les titres. Par une conséquence forcée de ce système, les anciennes limites de la jouissance actuelle sont modifiées, ou, en d'autres termes, le bornage actuel est détruit et remplacé par un bornage qu'on appelle abornement général. Les mots abornements généraux impliquent donc le renouvellement intégral du bornage existant.

Dans l'abornement général, on fait donc plus que délimiter, on cherche à établir la régularité dans les parcelles et à faire cesser les enclaves et autres difficultés d'exploitation. Les angles de propriété sont arrondis, les contours irréguliers redressés et les voies d'exploitation facilement multipliées. Le mécanisme d'un abornement général a été admirablement exposé par M. Rebreynd à la sous-commission technique, dans sa séance du 26 juin 1891, par M. Beaudesson, dans sa *Notice sur les abornements généraux*, par M. Lallemand, dans son rapport sur le bornage des propriétés.

Le mode suivi pour l'exécution de ces travaux est sensiblement le même partout. Quand, dans une commune, l'abornement général semble possible, l'administration locale, soutenue par les notables du pays, rédige un projet de compromis qui en règle les conditions et qui est soumis à l'adhésion de tous les propriétaires, y compris les propriétaires forains, que l'on convoque à cet effet à la mairie. Ce compromis ne peut être valable ni engager les adhérents s'il n'est revêtu des signatures d'une majorité de propriétaires, possédant, selon les communes, les $\frac{2}{3}$ au $\frac{4}{5}$ de la contenance totale à borner.

Les propriétaires élisent ensuite au scrutin secret une commission dont le compromis a d'avance nettement déterminé les droits et les attributions. Cette commission, qui fonctionnera gratuitement, est investie des pouvoirs les plus étendus; elle choisit un géomètre et passe tous les marchés; elle intente les

actions en bornage contre les dissidents ; elle juge souverainement les questions litigieuses qui surgissent au cours des travaux, les propriétaires s'étant d'avance engagés à accepter sa décision sans appel. Toutefois, les circonstances locales apportent nécessairement une certaine variété dans les conditions du fonctionnement de la commission.

Ces abornements généraux présentent quelques avantages agricoles ou économiques, évidents et incontestables.

Quand la courbure des parcelles n'est pas nécessitée par la configuration du sol ou par l'écoulement des eaux, on opère les redressements utiles et possibles. Les labours et la culture en général se trouvent de ce fait singulièrement facilités.

L'opération est accompagnée autant que possible de quelques réunions de parcelles, mais son principal avantage consiste dans la création de chemins ruraux ; après un abornement général, on donne, à chaque parcelle, en toute saison, à toute époque, un accès facile pour le transport des engrais et des récoltes et pour le parcours des animaux ; on dégage la culture des entraves du ruineux assolement triennal. C'est, pour l'industrie agricole, l'inauguration d'une ère de liberté, d'initiative individuelle, de culture appropriée, qui permet de suivre les progrès de la science et des procédés ; en un mot, d'employer les moyens nécessaires pour lutter contre la concurrence des produits étrangers.

A côté de ces avantages économiques, il faut citer

les quelques avantages fiscaux que M. Beaudesson, partisan convaincu du système, a cru reconnaître aux abornements généraux (1).

Grâce à eux, les évaluations de l'expertise cadastrale et par suite l'impôt sont mis en rapport exact avec les contenances véritablement possédées.

L'abornement fait isolément ne peut procurer aux propriétaires le bénéfice des nouvelles évaluations que comporte l'expertise cadastrale.

D'un autre côté, le cadastre sans abornement constatant seulement la jouissance ne saurait donner des évaluations parfaitement en rapport avec la véritable propriété. L'exécution simultanée des deux opérations peut seule assurer des résultats entièrement exacts.

L'abornement permet encore de régulariser les mutations foncières par la mention, dans les actes, des sections, numéros de plan et contenance du cadastre nouveau; il prépare et facilite la tenue à jour ou conservation du cadastre par la fixation sur le terrain des limites des cantons et des parcelles.

Tels sont, d'après M. Beaudesson, les avantages fiscaux que seraient à même de procurer les abornements généraux. Quant à nous, nous pensons que ces avantages ne sont pas spéciaux à l'abornement général et que la délimitation telle que nous l'avons conçue sera à même de nous les procurer.

(1) Beaudesson, *Notice sur le Renouvellement du Cadastre et les Abornements généraux*, p. 7 et suiv.

Les évaluations et par suite l'impôt seront mis en rapport exact avec les contenances véritablement possédées; les mutations foncières pourront être régularisées de la même manière; la conservation du cadastre sera aussi facile à effectuer grâce à l'établissement des bornes repères qui permettront, en tout temps et à toute époque, de rétablir les limites des différentes parcelles.

Puisque les abornements généraux n'ont, au seul point de vue où nous nous sommes placé, aucun avantage sérieux, nous ne saurions les admettre. Bien plus, ils entraîneraient tous les inconvénients que nous avons signalés au sujet de la délimitation juridique et auraient pour conséquence fâcheuse d'augmenter sensiblement la dépense du cadastre.

En effet, d'après une note (1), communiquée par M. Celler, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, à la sous-commission technique, le 26 juin 1891, le cadastre, qui nécessiterait une dépense de 507.400.000 fr. avec abornement des lieux dits, coûterait 887.400.000 francs, si l'on complétait le système de la délimitation par celui de l'abornement général.

C'est on le voit une majoration de dépense considérable qui est hors de proportion avec les avantages à en retirer.

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 1, p. 77 et 78.

§ IV. — REMEMBREMENTS DE PROPRIÉTÉ

Nous attachons un intérêt égal à l'opération voisine, mais moins discrète, des remembrements pratiqués à l'étranger d'une façon très heureuse.

Le remembrement de propriété ne doit pas être confondu avec l'abornement général. Dans ce dernier, les mentions portées sur les titres sont respectées. Dans le remembrement au contraire tout est subordonné à un intérêt général, l'intérêt de l'agriculture devant lequel doit toujours s'incliner l'intérêt des propriétaires. Le sol est-il trop morcelé, on réunira des parcelles. La carte de la commune ressemble-t-elle à un fouillis inextricable de lignes entrecroisées en tous sens, on y mettra de l'ordre. On constituera des domaines d'une seule étendue, ce qui facilitera l'emploi des machines où souvent de petits espaces ne l'auraient pas permis.

Les législations étrangères nous servent à ce point de vue d'exemple. On a procédé à des remembrements dans les divers états de l'Allemagne avant et depuis la constitution de l'Empire.

Citons les monuments parlementaires (1) les plus récents qui les ont autorisés. Ce sont les lois du 24 avril 1885 dans le pays rhénan sur la réunion des parcelles (*Zusammenlegung*), du 23 mai 1885 dans le

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. XXVII.

Hohenzollern sur le même objet, du 29 mars 1886 dans la Bavière sur le *Flurbereinigung* (réunion et lotissement des terres, amélioration de la voie rurale), du 21 mai 1886 dans le grand duché de Bade sur la réunion des parcelles et la création de chemins ruraux (*Feldbereinigung*), du 13 novembre 1889 dans la Hesse pour la réunion des parcelles faisant suite à la loi du 22 avril 1885 sur le même objet, du 30 juillet 1890 en Alsace-Lorraine sur les syndicats autorisés ayant pour objet le redressement des chemins ruraux et l'exécution des travaux d'irrigation et de drainage.

Mais l'exemple le plus concluant est celui de l'Autriche-Hongrie, où la loi du 7 juin 1883 a prescrit la réunion des parcelles (*Zusammenlegung*). Une instruction générale, publiée par le Ministre de l'Agriculture, en 1887, règle tous les détails d'application de cette dernière loi. On peut y suivre l'opération pas à pas et l'on peut se rendre compte combien l'intérêt général de l'agriculture préside à ces opérations.

L'État s'empare des propriétés pour les allotir au mieux des convenances agricoles. Les terres sont réparties en sept catégories de culture, chaque catégorie est elle-même subdivisée en 10 classes. On distribue chaque parcelle eu égard à son produit net. L'on prélève sur le territoire de la commune les surfaces nécessaires aux propriétés collectives (chemins ruraux, ponts, etc.), puis, sur ce qui reste l'on s'efforce de restituer à chaque propriétaire dans le

nouvel allotissement une valeur égale à celle de sa propriété actuelle. Tous les travaux d'intérêt commun nécessaires sont effectués; les frais sont répartis entre tous les propriétaires.

Les avantages agronomiques de ces opérations sont évidents, malheureusement leur caractère un peu brutal n'est pas fait pour attirer la curiosité du propriétaire français.

La question de savoir si ces remembrements seraient bien accueillis en France a été posée dans l'enquête sur le bornage des propriétés. Les réponses formulées sont négatives presque à l'unanimité. En effet, à la question : Accueillerait-on favorablement les remembrements de propriété? 83 comités départementaux ont répondu non, 4 seulement oui.

Les comités ont donc émis le vœu que ces réformes d'outre Rhin ne soient pas transplantées en France. Le petit propriétaire campagnard est naturellement porté à considérer son sol comme meilleur, ou mieux cultivé ou mieux amendé que le sol de son voisin, et dans un échange ou une rectification de limites, qui lui seraient imposées, il se croirait toujours lésé et n'accepterait pas sans récriminations les décisions d'une commission syndicale.

Dans les pays vignobles, la grande difficulté proviendrait de la culture même de la vigne dont la valeur à contenance égale varie suivant l'âge des plantations, leur qualité, leur orientation et la nature du sol. Chaque propriétaire tient à sa vigne, au cru qu'elle produit, et ces considérations excluent toute

idée d'échange. Un autre motif est la « *division des risques* ». Les propriétaires, qui ne possèdent pas de grandes étendues, préfèrent avoir leurs parcelles disséminées sur différents points du territoire pour être assurés d'une récolte moyenne au cas où telle zone aurait à souffrir des orages, de la grêle ou de toute autre intempérie. Ils se refuseraient à constituer des propriétés compactes qui les exposeraient à voir toutes leurs récoltes compromises en même temps par la grêle ou par la gelée.

Ces remembrements de propriétés, ainsi que les abornements généraux, provoqueraient donc de graves récriminations s'ils étaient rendus obligatoires par un texte législatif comme dans les pays étrangers.

Seraient-ils mieux acceptés s'ils étaient subordonnés à la création de syndicats ?

Nous ne le croyons pas. Car a-t-on le droit pour donner satisfaction à une majorité dont les intérêts peuvent différer beaucoup de ceux de la minorité, d'arracher de force au paysan la terre qu'il a payée de son argent et arrosée de sa sueur. Serait-il sage de vouloir faire son bonheur malgré lui ?

La loi du 21 juin 1865, modifiée par celle du 22 juillet 1888, sur les associations syndicales, avait limité d'une manière assez sage les cas où l'intérêt collectif peut et doit primer la liberté des propriétaires.

Dans quelques cas seulement, l'Administration, saisie d'un projet d'association, peut, pour l'autoriser, se contenter d'une majorité consistant, soit dans la

moitié plus un des propriétaires représentant au moins les $\frac{2}{3}$ de la superficie du terrain, soit dans les $\frac{2}{3}$ des propriétaires représentant plus de la moitié de la superficie. Les dissidents n'ont alors d'autre alternative que de se soumettre ou de se démettre, c'est-à-dire de délaisser, moyennant indemnité, le terrain qu'ils possèdent dans le périmètre de l'opération projetée.

Mais, il faut pour cela qu'il s'agisse de travaux de défense contre les eaux, de travaux de curage, de travaux de dessèchement de marais ou d'assainissement de terres humides et insalubres. Dans chacune de ces hypothèses, il y a une lutte à soutenir; la propriété est menacée. Elle est pour ainsi dire en état de siège, et l'état de siège suspend le droit commun. Comment alors admettre que le salut de tous puisse être compromis par la mauvaise volonté d'un seul?

Mais, quand c'est à une campagne offensive et non défensive que les propriétaires sont conviés, quand on propose d'améliorer à frais communs, un état de choses défectueux sans doute mais stable, les lois de 1865 et de 1888 ne souffrent pas qu'il y ait contrainte pour personne et nous ne saurions les en blâmer. Elles admettent bien que des syndicats se forment pour irriguer et colmater, pour ouvrir des chemins d'exploitation et même d'une manière plus générale « pour toute amélioration agricole ayant un caractère d'intérêt collectif ». Mais alors ce ne sont plus des syndicats autorisés, ce sont des syndicats libres et ce qui caractérise le syndicat libre c'est l'assenti-

ment préalable de tous ceux qui s'y trouvent engagés.

En résumé, pour les propriétés privées, il faut s'en tenir à la délimitation collective dégagée de toute autre opération. Mais cette formule, que nous avons bien souvent employée, peut être dangereuse, et il nous faut par une rigoureuse interprétation en préciser le sens. Cette expression, prise à la lettre, risque d'induire en erreur sur la nature même de l'opération. Elle donnerait à croire qu'il s'agit d'une opération d'ensemble pareille à celle pratiquée dans le système des abornements généraux. Il n'en est rien cependant. L'opération qualifiée de collective laisse en dehors toutes les propriétés déjà bornées. Même pour les propriétés non bornées, ce serait une erreur de croire à une opération d'ensemble; chaque propriétaire est intéressé à ce que la ligne qui sépare son terrain de l'héritage voisin soit juridiquement reconnue. L'est-elle, son intérêt est épuisé : toute délimitation qui ne le côtoie pas lui est indifférente. Il n'y a donc en réalité qu'une série d'opérations indépendantes les unes des autres : « Ce qu'on appelle la délimitation collective n'est que la totalisation d'une série complète de délimitations individuelles » (1).

APPENDICE. — *Délimitation et bornage des propriétés publiques.* — Les motifs, pour lesquels nous

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 56.

n'avons pas accepté le bornage obligatoire pour les propriétés privées, n'existent plus en ce qui concerne les propriétés publiques. Il faut de plus constituer ces réseaux de bornes-repère qui permettront de rétablir, en cas de besoin, par des mesurages simples et rapides, les limites de tous les îlots de propriété. C'est pourquoi les communes devront délimiter et borner à leurs frais non seulement leurs territoires respectifs, mais encore les sections entre lesquelles les territoires de chacune d'elles seront subdivisés. Si la dépense de ce bornage est mise à la charge des communes, c'est que le réseau de bornes-repère à créer est avant tout un réseau d'intérêt communal. Il intéresse à la fois tous les propriétaires, il est donc juste que chacun en paie sa quote-part, au besoin sous la forme de centimes additionnels.

L'État, les départements, les communes, les compagnies de chemins de fer et de canaux, et les établissements publics seront également tenus de délimiter tous les îlots de propriété, y compris les voies de communication de toute nature qui leur appartiennent et de les borner à leurs frais.

SECTION II. — PROCÉDÉS DE DÉLIMITATION

La France n'est pas entièrement bornée et il n'y a pas moins de cinq à six mille procès en bornage

par an, occasionnant une dépense d'un million et demi de francs (1).

La délimitation, à la fois nécessaire et suffisante pour l'opération cadastrale, fera disparaître tous ces procès, la reconstitution des limites établies devant assurer les droits de chacun.

Mais cette délimitation devant être obligatoire, par quels procédés, par quels moyens pourra-t-on en assurer l'exécution ?

Le premier moyen qui se présente à l'esprit serait de faire application de la loi du 21 juin 1865, modifiée par celle du 22 décembre 1888 ; en effet, dans le cas où la majorité des propriétaires d'une commune représentant la plus grande partie de son territoire s'entendent pour procéder à la délimitation collective, les syndicats libres ou autorisés donnent le « moyen de vaincre l'opposition aveugle, tracassière ou vexatoire d'un petit nombre de dissidents » (2).

Appliquer ce système, c'est subordonner l'obligation à la création d'associations syndicales. Peut-on penser que l'obligation, passant de la loi au syndicat autorisé, sera plus facilement acceptée. C'est une délicate question de psychologie sociale. On est habitué en France, les populations rurales surtout, à subir docilement l'autorité de la loi, de la volonté impersonnelle et souveraine ; la minorité accepte-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 4, p. 469 et 470.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 532.

rait-elle dans le même esprit une obligation qui serait imposée par des égaux et par des voisins. L'autorité du syndicat risque d'avoir contre elle une opposition tenace et active, faite de ruines personnelles, de jalousies et de rivalités de clocher.

De plus, au sein du syndicat, le corps électoral comprendra deux éléments bien distincts : le groupe des propriétaires dont les héritages sont déjà bornés et le groupe de ceux dont les propriétés, non encore délimitées, seront seules engagées dans l'opération. Le premier groupe n'a plus d'intérêt personnel et direct à la délimitation; entrera-t-il cependant en compte dans le calcul de la majorité des $\frac{3}{4}$ des intéressés ? ou bien sera-t-il laissé au dehors ? Et alors le mauvais vouloir dans une commune d'une minorité peut entraver la marche régulière des opérations. « De toute façon la majorité, dans un sens ou dans l'autre, aura peut-être contre elle comme minorité légale la majorité des intéressés » (1).

Mais, quels que soient les avantages que l'on reconnaisse aux associations syndicales, il faudrait être sûr, pour penser par ce procédé mener les opérations à bonne fin, qu'elles pourraient se constituer dans toutes les communes de France, or, l'expérience prouve le contraire, l'enquête sur l'état du bornage en France a démontré que dans 23 départements les associations syndicales sont peu connues, que dans

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 532.

ces départements « l'opinion publique y est indifférente sinon hostile aux syndicats en général » (1).

L'on risquerait donc si l'on confiait l'exécution de la délimitation aux seules associations syndicales de ne pas atteindre partout le but que l'on se propose.

Quelle attitude faudra-t-il alors observer à l'égard des communes où les propriétaires refuseraient de se syndiquer et où l'on aurait affaire à une majorité d'opposants?

Faudra-t-il suivre l'exemple de certaines législations étrangères, confier la direction des opérations de délimitation à un *arbitre* nommé par le conseil municipal et aidé d'*indicateurs* pris parmi les propriétaires.

Ne vaudrait-il pas mieux, au contraire, instituer une *commission* dont les membres seraient à la fois arbitres et indicateurs.

Ce dernier moyen a été proposé et admis par la Commission extra-parlementaire du cadastre. Quelle sera la composition de cette commission, quelle en sera la mission; la délimitation pourra-t-elle néanmoins s'effectuer par la voie des syndicats, telles sont les questions auxquelles nous répondrons dans les deux premiers paragraphes de notre section.

Cependant, quelle que soit la main qui donnera l'impulsion première : syndicat ou commission,

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 448.

l'opération sera identique et se poursuivra par la même procédure.

L'étude de cette procédure sera l'objet d'un troisième paragraphe.

§ I. — COMMISSION DE DÉLIMITATION

I. *Sa composition.*

L'article II de l'avant-projet de loi, sur la réfection ou la revision et la conservation du cadastre, nous en indique la composition :

« *La Commission de délimitation comprendra :*

1° *Le maire ou son délégué pris dans le conseil municipal, président ;*

2° *Douze propriétaires de la commune, dont au moins deux forains, nommés à la majorité relative par les suffrages des contribuables inscrits à la matrice cadastrale ou de leurs mandataires ;*

3° *Un suppléant du juge de paix ou un notaire du canton, désigné par le préfet ;*

4° *Un secrétaire désigné par le directeur départemental des Contributions directes.*

La Commission pourra s'adjoindre un géomètre avec voix délibérative.

L'élection des propriétaires « se fera au scrutin de liste et le mode d'élection ainsi que les règles relatives à la capacité des élus et les réclamations contre le résultat des élections sont analogues à ceux pres-

crits par la loi du 5 avril 1884 pour les conseils municipaux » (1).

Telles étaient les règles prescrites pour l'élection des propriétaires qui composaient la commission de délimitation déjà instituée par la loi du 17 mars 1898, telles sont les règles qui devront être suivies pour l'application de l'alinéa 1^{er} de notre article.

D'après l'article 4 de la loi du 17 mars 1898, la commission devait se composer de huit propriétaires, dont au moins deux forains. L'article 11 de l'avant-projet a porté à douze le nombre des propriétaires. Cette augmentation nous paraît fort heureuse. Il est assez difficile de réunir (2) les propriétaires faisant partie de la commission; en effet, ils sont généralement choisis parmi les plus imposés à la matrice cadastrale; leurs occupations aux travaux de la culture ne leur laissent que peu de loisirs, et ils ne peuvent se réunir aussi souvent qu'ils pourraient le désirer. La nomination des membres suppléants, en même temps que celle des membres titulaires, ferait peut-être disparaître complètement l'inconvénient que nous venons de signaler, et la majorité requise pour que les délibérations soient valables serait facilement réunie.

Mais, dans un certain nombre de communes, ne sera-t-il pas difficile, parfois même impossible, de réunir douze propriétaires capables de faire partie

(1) *J. Off. Doc. parl. Sénat*, s. o. 1898, p. 70.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 9, p. 588.

de la commission de délimitation ? Y a-t-il d'autre part, utilité d'imposer aux petites communes les frais et la solennité d'une grande commission comme celle dont nous étudions la composition ?

Certaines communes, en effet, ont une population qui ne dépasse pas cent habitants. La commune de Morveau (Haute-Marne) a été rendue célèbre par ses treize habitants.

Dans ces communes, il y aura difficulté à trouver douze propriétaires inscrits à la matrice cadastrale.

Ne pourrait-on pas pour parer à cette difficulté, autoriser les communes qui seraient dans ce cas à se réunir à une commune voisine plus importante pour procéder en commun à la délimitation. Les maires des deux communes ou leurs délégués feraient tous deux partie de la commission, les douze sièges de propriétaires seraient répartis entre les deux communes proportionnellement au nombre des propriétaires inscrits dans chacune d'elle ?

Cette solution doit, selon nous, être étudiée au point de vue des intérêts communaux qui peuvent être dans certains cas non seulement distincts mais opposés. Il y aurait un inconvénient très grave à livrer à la majorité d'une commission de délimitation les intérêts d'une commune, qui ne serait plus représentée dans cette commission que par un nombre tout à fait restreint de propriétaires.

Nous serions partisan de faire application en ces cas particuliers de la solution adoptée pour les conseils municipaux des petites communes. La loi

veut que toute commune ait dix conseillers municipaux. La commune de Morteau ne compte en tout que trois électeurs, il lui est assez difficile de se conformer à la loi; mais, en fait, les trois électeurs de Morteau, après élection régulière, constituent son conseil municipal : l'un est maire, l'autre adjoint et le troisième représente l'assemblée délibérante.

La difficulté pour remplir les conditions de l'article 11 de l'avant-projet sera moindre; car, outre les propriétaires électeurs de la commune, il existe un certain nombre de propriétaires fonciers forains, aussi intéressés que les premiers à suivre l'opération de la délimitation. Or, aux termes de notre article, l'admission, dans la commission de forains, lesquels doivent être au moins deux, n'est pas limitée.

La commission ne comprendra que deux membres comme élément étranger : un secrétaire qui sera le plus souvent le géomètre du cadastre et un suppléant du juge de paix ou à défaut un notaire du canton (1).

Le premier imprimera aux opérations « une direction méthodique et soutenue, il sera la cheville ouvrière de la commission » (2).

Le deuxième aura pour mission de trancher les questions de droit.

Selon M. Léon Michel, « les opérations de délimitation gagneraient à être effectuées par un géomètre

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 9, p. 589 et 590.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 59.

local, possédant la confiance des propriétaires et déjà au courant de la situation foncière » (1). Ce désir de M. Léon Michel sera souvent réalisé dans la pratique, la commission pouvant s'adjoindre le concours d'un géomètre.

La rétribution du géomètre ainsi choisi, celle du secrétaire de la commission incomberont entièrement à la charge de la commune, la commission ayant un caractère tout à fait communal.

L'on peut espérer, étant donnée sa composition, que la commission « réussira à résoudre sans froissement ces délicates questions de ménage des champs et à effectuer la délimitation dans le moindre temps et avec le plus d'économie possible » (2).

C'est que, « de toutes les opérations que comporte l'entreprise cadastrale, la délimitation est sans contredit la plus délicate, la plus laborieuse et la plus coûteuse » (3). La délimitation, « devant mettre en jeu et en opposition les intérêts privés, réveiller tous les désaccords latents, peut soulever selon les lieux et les circonstances, selon la manière dont les opérations seront conduites, une opposition devant laquelle viendraient s'échouer tous les efforts de l'Administration » (4).

Le choix des moyens a donc une extrême

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 59 et fasc. 9, p. 585, 586, 591, 592.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 59.

(3) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 48.

(4) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 48.

importance. La Commission extra-parlementaire n'avait pensé qu'à la création de syndicats libres ou autorisés ; mais, en présence du résultat des enquêtes, elle avait reconnu la nécessité d'offrir, sinon d'imposer, un autre mode en vue d'obtenir les bénéfices de ses conclusions. Ce mode fut la commission de délimitation. Nous venons d'en étudier la composition, nous allons maintenant en étudier la mission.

II. *Mission de la commission de délimitation.*

Aux termes de l'article 12 de l'avant-projet de loi, cette commission a pour mission :

1° *De procéder à la recherche et à la reconnaissance des propriétaires apparents ;*

2° *De constater, s'il y a lieu, l'accord des intéressés sur les limites de leurs immeubles et, s'ils le désirent, d'en diriger le bornage ;*

3° *En cas de désaccord, de les concilier si faire se peut ;*

4° *De déterminer provisoirement ces limites, à défaut de conciliation ou de composition des intéressés.*

La commission dressera un procès-verbal détaillé de ses opérations. Les décisions seront prises à la majorité des voix, la moitié au moins des membres étant présents ».

Quand la délimitation cadastrale sera entreprise dans une commune, « la commission se trouvera en présence :

1° De propriétaires qui, par le fait de bornages antérieurs, seront désintéressés ;

2° De propriétaires qui se seront mis d'accord sur leurs limites ;

3° De propriétaires qui auront négligé de se conformer à la loi » (1).

La délimitation devant se faire d'après la possession, la commission devra seulement reconnaître chez le possesseur la qualité de propriétaire apparent, c'est-à-dire « s'assurer que la cause d'acquisition qu'il allègue pour expliquer sa possession aurait, à la supposer justifiée, opéré à son profit transfert de la propriété ; en d'autres termes, l'examen portera non sur la réalité ni la validité du titre, en vertu duquel le possesseur possède, mais sur sa pertinence » (2).

La commission devra convoquer les propriétaires et se rendre avec eux sur le terrain pour déterminer en leur présence les limites de leurs immeubles. Le plus souvent elle n'aura qu'à constater, soit l'existence d'un règlement antérieur, soit l'accord des intéressés.

Si les intéressés ne se rendent pas à la convocation ou si, présents, ils persistent dans leurs contestations, la commission « s'aidant de l'ancien cadastre et de tous les renseignements qu'elle pourra réunir, déterminera d'office les limites » (3).

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 5, p. 242.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 61.

(3) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 61.

La commission dressera un procès-verbal détaillé de toutes ses opérations. Ses décisions devront être prises à la majorité des voix, la moitié au moins des membres étant présents.

Le *quorum* fixé est suffisamment élevé ; une exigence plus grande risquerait d'empêcher, par l'absence d'un certain nombre de membres, le fonctionnement de la commission, mais ne pourrait-on pas, au contraire, diminuer le *quorum* réclamé pour que les décisions de la commission soient valables ? Nous ne le pensons pas ; les questions soumises aux commissions de délimitation, étant des questions de propriété (1), sont trop graves pour laisser à une minorité le soin de les trancher. Le *quorum* de la moitié paraît donc sauvegarder tous les intérêts en jeu. L'art. 11 disposait que la commission de délimitation serait instituée dans chaque commune dans le délai de trois mois à compter du jour où les opérations cadastrales auraient été déclarées ouvertes et à défaut de constitution d'association syndicale, libre ou autorisée.

L'art. 13 de l'avant-projet est ainsi conçu :

« Si, à l'expiration du délai fixé par l'art. 11, l'élection des douze propriétaires n'a pas eu lieu, le préfet la nommera d'office et la commission spéciale ainsi formée aura les mêmes attributions que la commission instituée par ledit article. »

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 5, p. 255, fasc. 9, p. 594 et suiv.

Il en sera de même si, par suite du refus ou de l'abstention des propriétaires élus, la commission se trouve dans l'impossibilité d'accomplir sa mission ».

Le deuxième alinéa de cet article verrait son application rendue inévitable. La nomination d'une commission d'office est une mesure assez grave pour qu'on ne s'y résolve qu'à toute extrémité.

En résumé, la délimitation de tous les immeubles sera toujours effectuée ; elle procurera donc tous ses avantages.

Passé le délai d'un an, dont nous parlerons plus loin, les limites ainsi fixées seront rendues définitives. Ces limites déterminées d'une façon juridique permettront de connaître la véritable situation de chaque parcelle et sa véritable contenance. Le revenu cadastral de chaque parcelle, fixé lors des évaluations, sera calculé sur des données exactes ; il sera en concordance parfaite avec la contenance réellement possédée et l'impôt ainsi établi sera toujours réclamé à celui qui retirera un bénéfice de l'exploitation du fonds considéré.

§ II. — SYNDICAT DE DÉLIMITATION

D'après l'article 14 de l'avant-projet de loi :

« L'exécution de la délimitation, dans une commune ou portion de commune, pourra être l'objet d'une association syndicale, soit libre, soit autorisée, entre propriétaires, conformément à la loi du 21 juin 1865, modifiée par la loi du 22 décembre 1888.

L'association syndicale sera soumise aux règles, qui régissent les associations constituées pour l'exécution des travaux d'améliorations agricoles d'intérêt collectif, à l'exclusion des 2^e et 3^e alinéas de l'article 9 de la loi précitée.

Au cas de formation d'une association syndicale libre, il sera loisible aux parties contractantes de convenir que la délimitation sera accompagnée du bornage général des immeubles et qu'il sera procédé à des remembrements ».

Et l'article 15 dispose que :

« Le syndicat de l'association sera substitué à la commission de délimitation pour les terrains compris dans l'association et il aura les mêmes attributions que cette commission, sans préjudice des pouvoirs particuliers qui pourront lui être conférés en cas d'association libre.

La disposition de l'article 13 est applicable en cas d'inaction du syndicat ».

L'association syndicale fut longtemps en honneur, mais en présence des résultats des enquêtes, l'on dû chercher un autre moyen d'exécuter la délimitation obligatoire et on lui opposa un rival : la commission de délimitation.

Toutefois, l'idée des syndicats fut conservée, elle fut même développée, puisque, en vertu de l'article 14, la formation des syndicats est dispensée des formalités des 2^e et 3^e alinéas de l'article 9 de la loi du 21 juin 1865, modifié par l'article 3 de la loi du 22 décembre 1888. Les dispositions de cet article exi-

geaient que les travaux de délimitation fussent reconnus d'utilité publique par un décret rendu en Conseil d'État et que leur entreprise fût subordonnée à l'autorisation préfectorale.

Il faut faire une distinction entre les syndicats libres et les syndicats autorisés (1).

Les premiers, qui exigent le consentement unanime de tous les intéressés, peuvent se former soit en vue de la délimitation seulement, soit en vue de la délimitation et du bornage, d'abornements généraux et de remembrements de propriété.

Les syndicats autorisés, au contraire, ne peuvent se former que pour la délimitation ; en effet, dans ces derniers, la majorité impose sa volonté à la minorité, et l'on ne saurait en autoriser la création pour procéder à d'autres opérations dont la nécessité n'a pas été reconnue (2).

Les syndicats par portions de commune doivent être autorisés ; car, dans les communes dont le territoire est très étendu, la formation et le fonctionnement d'un syndicat unique pourrait soulever des difficultés insurmontables. Dans le cas de formation d'un syndicat pour une portion de commune, le syndicat et la commission de délimitation fonctionneront simultanément.

Quant aux syndicats intercommunaux, nous pensons que leur formation ne répondrait à aucune né-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 5, p. 251.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 5, p. 254.

cessité actuelle, les opérations cadastrales étant essentiellement communales.

§ III. — PROCÉDURE DE DÉLIMITATION

Les articles 16 et 17 de l'avant-projet de loi sur la réfection ou la revision et la conservation du cadastre réglementent la procédure de délimitation de la façon suivante :

Art. 16 : « *Après l'achèvement des travaux techniques, la délimitation provisoire prévue au paragraphe 4 de l'article 12 et les résultats de l'arpentage seront portés à la connaissance des intéressés. Un délai d'un an leur sera accordé pour s'entendre sur les limites de leurs immeubles, pour introduire, s'il y a lieu, une action devant la juridiction compétente, et pour s'assurer de l'exactitude du plan, qui restera, à cet effet, déposé à la mairie de la commune avec les pièces d'arpentage ayant servi à l'établir.*

Art. 17 : « *A défaut de réclamation dans ledit délai :*

1° *Les limites déterminées provisoirement seront considérées comme définitives, sauf les droits du propriétaire réel, lorsqu'il viendra à se révéler et dont la réclamation ne pourra avoir d'effet qu'entre lui et ses voisins immédiats.*

2° *Les résultats d'arpentage seront réputés conformes à la délimitation, sous réserve de la tolérance qui sera fixée par les règlements. Toutefois, en cas*

d'erreur matérielle, les réclamations seront toujours recevables ».

La procédure de délimitation repose sur une opération première : recherche et reconnaissance des propriétaires apparents. Les propriétaires, une fois reconnus, la détermination des limites de leurs immeubles effectuée en leur présence avec leur assentiment ou d'office, quel sera le caractère de l'opération ?

A l'exemple de certaines législations étrangères, on pourrait donner à la commission un pouvoir judiciaire, reconnaître à l'acte de délimitation la valeur d'un jugement et organiser une juridiction d'appel. La procédure ainsi obtenue serait plus expéditive et moins coûteuse. Mais, comme « en matière de juridiction et de procédure, il est dangereux de rompre l'unité de législation et de recourir à des lois d'exceptions » (1), il est de beaucoup préférable de n'accorder à « la délimitation d'office que le caractère d'un règlement administratif provisoire » (2).

Les limites, telles qu'elles seront fixées par la commission de délimitation, ne seront pas obligatoires pour les intéressés. Ces derniers seront libres de les accepter ou de les refuser.

Toutefois, comme il ne faudrait pas que leur refus puisse entraver la marche des opérations, ils seront mis en demeure, dans le cas de non acceptation,

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 61.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 61.

d'avoir, dans le délai d'un an, soit à s'arranger à l'amiable, soit à faire borner leurs propriétés, en exerçant l'action en bornage de l'art. 646 du Code civil.

Ce délai constitue un sursis laissé aux propriétaires pour substituer une autre délimitation à la délimitation première, avant que celle-ci ne soit considérée comme définitive et que les travaux techniques ne soient tenus pour acquis. Ce délai expiré, si les intéressés ne fournissent aucune justification d'un règlement amiable ou de l'exercice de l'action de l'art. 646 du Code civil, « les limites déterminées d'office deviendront, par l'effet d'une présomption d'acceptation tacite, définitives » (1).

La loi du 17 mars 1898 avait fixé un second délai de trois mois qui devait courir dès l'expiration du premier, et pendant lequel les intéressés étaient appelés à faire connaître leurs réclamations, non plus sur les limites assignées à leurs immeubles, mais sur les résultats de l'arpentage. Les travaux techniques ne commençaient qu'une fois la délimitation opérée et les plans devaient être pendant trois mois déposés à la mairie.

Le comité mixte de rédaction et d'étude avait prévu la même procédure; mais son application a rencontré dans la pratique de très sérieuses difficultés. Les propriétaires n'ont pas apporté tout le concours désirable en ce qui touche les opérations

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 61.

de délimitation; les commissions de délimitation elles-mêmes ont mis peu d'empressement à se réunir; il a été, enfin, difficile d'obtenir le *quorum* nécessaire pour la validité des délibérations de ces commissions, et les intéressés ne se sont prêtés à l'opération que lorsque le géomètre a été en état de leur indiquer la contenance de leurs propriétés.

La délimitation, qui est la base du cadastre, n'est donc pas aux yeux des propriétaires l'opération principale, elle est considérée par eux comme tout à fait secondaire et subordonnée à l'indication de la contenance des parcelles.

Dans ces conditions, le service technique (1) s'est trouvé dans l'obligation de rechercher les moyens d'assurer au travail de la délimitation toute sa valeur et a été ainsi amené à modifier la loi du 17 mars 1898.

Le Comité consultatif du cadastre (2), auquel la question a été soumise, l'a étudiée et discutée et il a émis l'avis qu'il conviendrait de communiquer les

(1) Le service technique a été créé de toutes pièces en exécution de la loi du 17 mars 1898 et du décret du 9 juin de la même année. Il a son origine immédiate dans le comité des essais de la sous-commission technique de la Commission extra-parlementaire du cadastre. Ce service a pour mission de diriger, surveiller et vérifier les travaux d'art du cadastre.

(2) Le Comité consultatif du cadastre a été créé par le décret du 9 juin 1898 (art. 2, alinéa 2). Il se compose de membres du Parlement, ou représentants des services publics intéressés et d'autres personnes compétentes chargées de fournir leur concours au ministre des finances pour l'examen et la solution des questions et des difficultés soulevées par l'exécution des opérations cadastrales.

résultats de la délimitation aux intéressés au moment seulement où le service serait en mesure d'indiquer aux propriétaires — ce qu'ils désirent surtout savoir — leur contenance. Le maintien, en sus du délai d'un an relatif à la délimitation, du délai de trois mois relatif à la communication des résultats de l'arpentage n'a plus raison d'être, puisque les résultats de la délimitation ne sont portés à la connaissance des intéressés qu'après l'achèvement des travaux techniques et que les réclamations relatives à l'arpentage peuvent être présentées en même temps que les réclamations relatives à la contenance.

Les résultats de la délimitation et de l'arpentage seront portés à la connaissance des intéressés par voie de publication et par notification individuelle. Le délai courra du jour du dépôt du plan cadastral à la mairie. Les bordereaux devront avoir été expédiés et être parvenus avant ce jour à destination. Dans le cas où cette manière de procéder serait inapplicable, l'avis de publication indiquera la date à partir de laquelle courra le délai; cette date devra être calculée de telle sorte que dans l'intervalle les bordereaux aient pu être expédiés et parvenir à destination.

Quant aux résultats acquis après l'expiration du délai de forclusion, ils n'ont qu'une valeur relative. L'acte de délimitation n'est opposable qu'à ceux qui, en leur qualité de propriétaires apparents, ont été ou sont présumés avoir été parties à la

procédure. Il est sans valeur à l'égard du propriétaire réel qui, lorsqu'il viendra à se révéler, ne pourra pas être considéré comme ayant été représenté par la personne qui de bonne ou mauvaise foi avait la possession. Il pourra toujours ne pas accepter la délimitation opérée et en provoquer une nouvelle.

CHAPITRE II

Exécution du cadastre.

Opérations d'art et expertise cadastrale.

SECTION I. — OPÉRATIONS D'ART

§ I. — TRIANGULATION

D'après le décret du 9 juin 1898 (art. 3), portant création au ministère des finances d'un service spécial, dit « service du renouvellement ou de la révision et de la conservation du cadastre », et d'après l'art. 18 de l'avant-projet de loi de la Commission extra-parlementaire : « *Les levés cadastraux seront appuyés sur une triangulation spéciale dérivant de la*

grande triangulation dite de l'état-major préalablement révisée à cet effet ».

Quand l'Assemblée constituante décréta (16-23 septembre 1791) la confection d'un cadastre général, elle décida que les levers seraient effectués d'après des règles uniformes, « afin de lier ces plans à des opérations plus étendues, et de les diriger toutes vers la confection d'un cadastre général qui aura pour base les grands triangles de l'Académie » (1).

La question de la triangulation fut de nouveau soulevée en 1803 (au moment de la création du cadastre par masses), et après le vote de la loi du 15 septembre 1807.

En 1817, fut étudié le projet d'établissement d'une nouvelle carte de France, et l'ordonnance royale du 11 juin 1817 décida « que les triangulations cadastrales se combineraient avec les opérations géodésiques qu'allait entreprendre, pour le lever de cette carte, le corps d'état-major de l'armée » (2).

D'après une note remise au Comité des essais par le service géographique de l'armée (3).

« Le canevas trigonométrique de la France comprend :

« Une triangulation du premier ordre ;

« Une triangulation du deuxième ordre ;

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 536.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 537.

(3) Cette note a été imprimée et insérée au procès verbal de la séance du 27 décembre 1892. *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 3, 1893, p. 30.

« Une triangulation du troisième ordre.

La triangulation du premier ordre est du système dit à gril, c'est-à-dire qu'elle se compose de 4 chaînes méridiennes et de 6 chaînes parallèles qui s'entrecoupent, se soudent entre elles à leur point de jonction par des triangles communs, et partagent le territoire en vastes quadrilatères. Ceux-ci sont remplis par une triangulation dite intermédiaire qui fait partie intégrante du réseau primordial, et qui s'appuie sur les chaînes bordant les quadrilatères » (1).

La France se trouve ainsi partagée en un certain nombre de carreaux bordés par les chaînes du premier ordre. On remplit ensuite tous les intervalles vides par une triangulation de remplissage; on obtient ainsi le système qu'on appelle à gril.

Les chaînes méridiennes et parallèles ne sont pas toutes de la même époque. La plus ancienne est la méridienne de Paris. Elle a été utilisée pour la constitution du réseau général de la triangulation. Le service géographique de l'armée l'a depuis mesurée entièrement à nouveau.

En calculant, à partir de la méridienne de Paris nouvellement revisée et reliée à tous les parallèles, l'ensemble du réseau primordial français, on constate que les vérifications se font sur les côtés communs, aux points de jonction des méridiennes et des parallèles avec une approximation presque partout supérieure de $1/50.000^e$. L'inexactitude des côtés

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 3, p. 31.

du deuxième ordre variera dès lors entre $1/15.000^e$ et $1/25.000^e$ de la valeur du côté.

La revision de cette triangulation a été commencée, et elle a permis, par le calcul, de fixer les points présentant des inexactitudes à repérer.

Dans ces conditions, le service géographique a pu, dès 1892, affirmer « qu'il sera, au moment voulu, en état de fournir comme base aux opérations cadastrales un canevas de premier et de deuxième ordre entièrement achevé et présentant toute l'exactitude nécessaire » (1).

Quant à la triangulation de troisième ordre, elle devra être refaite en entier. Elle a été établie au moyen de triangles dont deux angles seulement avaient été mesurés, le troisième ayant été conclu géométriquement ou par le calcul.

Or, il est de principe que, pour qu'une triangulation soit parfaite les trois angles doivent être mesurés directement, la fermeture des triangles donnant le degré de précision de l'opération.

L'ancien réseau de troisième ordre ne saurait, d'autre part, servir pour des levés cadastraux. Établi pour des levés de $1/40.000^e$, on retrouverait avec peine les sommets trigonométriques, mal repérés, sinon disparus, ou difficilement utilisables comme points de stationnement, tels, par exemple, que les sommets des clochers.

La revision de la triangulation est pour la France

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 3, p. 31.

entière, Corse comprise, un ensemble de 20.000 points trigonométriques à établir (1). A 60 points par campagne et par opérateur, c'est un total de 330 opérateurs pour une campagne ou de 20 campagnes environ pour 16 opérateurs, qui seraient naturellement organisés en brigade suivant la marche des levers.

Le travail de triangulation exigera une continuité indispensable ; le service géographique fournira les opérateurs ne demandant d'autre subvention que les indemnités de terrain fixées à 10 francs par opérateur et par jour (2).

Enfin, pour le lever des plans cadastraux, le réseau de troisième ordre ainsi refait, il sera greffé une triangulation de quatrième ordre, confiée au service du cadastre fournissant un point en moyenne par kilomètre carré. Mais bien souvent, et cela a été constaté notamment dans les départements du Nord, de la Savoie et de la Haute-Savoie, un seul point par kilomètre carré sera insuffisant ; les géomètres pourront, selon les besoins de la cause, en sus du quatrième ordre, établir autant de points trigonométriques subsidiaires ou autant de points de cheminement qu'ils le jugeront nécessaire, suivant

(1) Un point en moyenne par 2.500 hectares ou environ 5.000 mètres par côté.

(2) La revision de la triangulation a été effectuée en vertu de l'article 3 du décret du 9 juin 1898, dont l'exécution a été réglée par le décret du 19 décembre 1898, relatif au service de la triangulation pour le renouvellement du cadastre.

qu'ils adopteront pour le lever parcellaire la méthode des alignements ou celle des cheminements polygonaux.

En vue du rétablissement ultérieur de la triangulation de quatrième ordre et de sa conservation, les points de rattachement avec la triangulation du service géographique seront déterminés par des bornes scellées sur béton.

Les recherches faites récemment, par le service géographique de l'armée, ont établi que, sur 100 points, 60 à 70 avaient disparu (1) depuis l'établissement du réseau géodésique, que sur 100 clochers, pris comme points trigonométriques, 60 environ avaient été reconstruits et déplacés depuis 1821.

Ces constatations prouvent la nécessité d'assurer la conservation de ces points : c'est ce qu'a fait la loi de finances du 13 avril 1900, dans ses articles 19 à 22, en décidant que l'on pourrait « procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans les formes et conditions prévues par l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 », des terrains où devront être installés les bornes repérées, et dont la cession amiable n'aura pu être obtenue.

Enfin, il n'a pas semblé au législateur que l'on pût s'empêcher de prendre les mesures nécessaires pour combattre la destruction des bornes repères nouvellement établies. L'article 257 ne lui a pas paru suffisant pour atteindre le but visé. L'examen des

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 3, p. 194.

législations étrangères (1), qui sont sur ce point très instructives, suffit à nous convaincre qu'il est de toute nécessité d'édicter une disposition expresse pour la protection des bornes et signaux dont s'agit. Les entreprises délictueuses, dont ils peuvent être l'objet, ne doivent plus dépendre d'une interprétation plus ou moins large des textes en vigueur. C'est la raison d'être de l'article 22 de la loi du 13 avril 1900, qui porte que : « La destruction, la détérioration ou le déplacement des bornes ou des signaux seront punis des peines prévues à l'article 257 du Code pénal.

« Il pourra être fait application de l'article 463 du même Code. Les agents des services publics intéressés, dûment assermentés, ainsi que tous officiers et agents de police judiciaire, auront le droit de constater les délits prévus au présent article et en dresseront des procès-verbaux ».

Avant la loi du 13 avril 1900, la loi du 23 mars 1898 avait, pour l'Algérie, rendu applicables toutes les mesures à prendre pour la conservation des bornes et autres signaux trigonométriques.

§ II. — CHOIX DES INSTRUMENTS ET TOLÉRANCE

Le comité des essais a été appelé à rechercher quels instruments pourraient être autorisés, soit en

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 5, p. 117 et suiv.

vue de la triangulation de 4^e ordre, soit en vue même des grandes lignes du parcellaire. Il a fait procéder, à cet effet, à des expériences dans sept départements, en recherchant principalement si la méthode tachéométrique pouvait donner des résultats présentant des garanties suffisantes. Il a été amené à conclure qu'aucun instrument ne serait imposé aux opérateurs, « laissant la porte ouverte à toutes les méthodes, ne la fermant à aucune, en un mot, réservant l'avenir au plus digne, imposant le résultat, non le moyen » (1).

Nous nous rallierons d'autant plus volontiers, à sa détermination, que l'exactitude des résultats dépend bien souvent autant de l'habileté de l'opérateur que de la précision de l'instrument, et qu'il est préférable de laisser à la sagacité du géomètre le choix de son instrument suivant les difficultés du terrain.

Il suffira donc que les opérations soumises à la vérification accusent un degré d'exactitude de 1/5000^e pour les lignes du réseau trigonométrique, et de 1/2000^e pour le rattachement des bornes-repères et le lever des détails. Cette dernière tolérance pourra même être élargie dans les régions de landes, pâtis, friches des montagnes, rochers, en un mot partout où la valeur de la terre n'exigera pas un lever minutieux.

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 540.

§ III. — DES PLANS

La meilleure échelle des plans parcellaires, celle qui permet les mesurages les plus faciles et la figuration de tous les détails nécessaires à l'exacte détermination des parcelles est celle du 1/1000^e; c'est celle à laquelle nous nous arrêterons. Il est avantageux également de donner à toutes les feuilles la même orientation, ce qui en facilite singulièrement l'assemblage et la lecture. A ce sujet, nous partageons d'une manière absolue l'opinion de M. Lallemand, qui, dans la séance du 10 novembre 1897 de la sous-commission technique, « pour faciliter l'assemblage des plans du cadastre, proposait de substituer à la division habituelle, en feuilles d'inégale étendue et d'orientations différentes, des feuilles rectangulaires s'assemblant par simple juxtaposition comme les feuillets d'une grande carte topographique » (1).

Les plans comporteront les indications suivantes :

1^o Le périmètre des îlots avec la figuration conventionnelle de leurs limites naturelles (haies, fossés, murs, etc.);

2^o Le périmètre des parcelles;

3^o Le lever des routes, chemins de fer, canaux, rues, chemins vicinaux ou de grande communi-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 225.

cation, rivages de la mer, fleuves, rivières, ruisseaux, mares et étangs;

4° Le lever des maisons, usines ou propriétés bâties de toute nature;

5° La désignation des lieux dits, sections, numéros des îlots et des parcelles.

L'ensemble des plans sera réduit au 1/10.000^e ou au 1/20.000^e, selon l'étendue de la commune, en un tableau d'assemblage qui constituera la carte de la commune et présentera par un quadrillé orienté du nord au sud l'indication des feuilles dont chaque carré sera la réduction. Le dessin des fleuves, rivières, limites de section, etc., en facilitera la lecture et permettra de se reporter d'un simple coup d'œil à un point quelconque du territoire et du tableau d'assemblage au plan parcellaire.

SECTION II. — EXPERTISE CADASTRALE

Les plans exécutés, d'après les règles que nous venons de tracer, il faudra procéder à de nouveaux travaux d'expertise, afin d'assurer la proportionnalité entre les évaluations et le revenu des terres.

L'évaluation des propriétés non bâties est une évaluation indirecte en ce sens qu'elle s'effectue au moyen de classes et de tarifs.

En France, cette évaluation ne porte que sur la répartition individuelle dans l'intérieur des communes, et l'on opère aux degrés supérieurs de la répartition sur les contingents pris en masse; il n'y a donc aucune proportionnalité entre les tarifs communaux.

De 1807 à 1813, l'on avait bien essayé d'obtenir la péréquation générale par voie de classes et de tarifs; l'expertise cadastrale était faite en vue d'arriver à la connaissance de la vérité relativement aux revenus fonciers et de baser sur ces revenus les contingents des départements, des arrondissements et des communes. Il était dès lors nécessaire de coordonner les expertises sur tous les points du territoire.

Des experts, étrangers aux communes, étaient chargés de constater, d'après des procédés et des méthodes uniformes, le revenu réel de chaque propriété et des inspecteurs spéciaux veillaient à ce que les évaluations fussent partout exactes et proportionnelles.

Une assemblée cantonale était chargée de coordonner et de vérifier les résultats de l'expertise, afin d'arriver à la péréquation dans le canton. Mais les intérêts particuliers entrèrent en lutte dans ces assemblées et l'on dut abandonner l'idée de réaliser la péréquation par ce moyen.

Depuis, une commission instituée au ministère des finances, par l'arrêté du 16 octobre 1897, fut chargée d'étudier les moyens les plus rapides de procéder à

l'évaluation du revenu net des propriétés non bâties prescrite par la loi du 21 juillet 1894 (art. 4).

Le Gouvernement, dans le projet de loi portant fixation du budget de l'exercice 1898, avait inséré les dispositions législatives nécessaires pour régler les conditions dans lesquelles s'effectuerait cette opération. Mais le Sénat les avait disjointes du budget, et avait décidé qu'elles feraient l'objet d'un projet de loi spécial.

La Haute Assemblée a abordé l'examen de ces dispositions sur un rapport présenté, au nom de sa Commission des finances, par M. Monestier.

Le projet reprend l'idée que le législateur de 1807 avait eue. Il tend à assurer la proportionnalité de l'impôt foncier à tous les degrés de la répartition par voie de classes et de tarifs.

L'opération, comportant pour chaque commune l'établissement d'un tarif des évaluations présentant le revenu net moyen à l'hectare, serait effectuée par l'agent de l'Administration des contributions directes, de concert avec six classificateurs nommés moitié par le conseil municipal, moitié par le préfet. Deux des classificateurs seraient choisis parmi les propriétaires des communes voisines n'ayant pas d'intérêts dans la commune.

Les bases de l'évaluation devant être concordantes, non seulement sur tous les points de la commune, mais encore d'une commune à l'autre il avait paru nécessaire de comprendre parmi les classificateurs

deux propriétaires n'ayant pas d'intérêts dans la commune.

Les opérations à effectuer ayant un triple caractère communal, départemental et national, il en était résulté la convenance de faire nommer la moitié des classificateurs par le conseil municipal et la moitié par le préfet.

Les tarifs des évaluations seraient déposés au secrétariat de la mairie pendant deux mois à la disposition des intéressés, et communiqués, avec les observations auxquelles ils auraient donné lieu, au conseil municipal.

En outre de l'avis du conseil municipal, les tarifs d'évaluation seraient soumis à l'examen :

1° D'une commission de canton (1), qui indiquerait notamment les discordances des travaux faits dans les diverses communes de ce canton, ainsi que les rectifications qu'elle jugerait nécessaires.

2° D'une commission de département (2) qui ferait

(1) Cette Commission comprenait :

1° Le sous-préfet, président;

2° Le conseiller général du canton;

3° Le ou les conseillers d'arrondissement du canton;

4° Trois propriétaires du canton et un notaire désigné par le préfet;

5° L'inspecteur des Contributions directes;

6° Le contrôleur des Contributions directes, qui aura effectué le travail;

7° Le receveur d'enregistrement du canton;

8° Le contrôleur des Contributions directes remplissant les fonctions de secrétaire.

(2) Cette Commission comprenait :

1° Le préfet, président;

pour les cantons ce que la précédente aurait fait pour les communes.

Enfin, les travaux des commissions de département seraient soumis à une commission supérieure (1), instituée au ministère des finances et qui statuerait définitivement.

Ce système consiste donc à répartir la contribution foncière à tous les degrés, à l'aide de classes et de tarifs. C'est le système appliqué généralement à l'étranger, notamment en Prusse, en Autriche, en Alsace-Lorraine et en Italie.

Ce système offre de sérieux avantages sur le nôtre.
« En effet, si l'on opère sur les contingents, on modifie

2° Trois conseillers généraux, désignés par le Conseil général ou la Commission départementale;

3° Trois propriétaires et un président d'association agricole du département, désignés par le préfet;

4° Le trésorier-payeur général;

5° Le directeur des Contributions directes;

6° Le directeur de l'Enregistrement;

7° Le professeur départemental d'agriculture;

L'inspecteur des Contributions directes remplirait les fonctions de secrétaire avec voix consultative.

(1) Cette Commission comprenait :

1° Le ministre, président;

2° Deux sénateurs, deux députés, deux membres du Conseil supérieur de l'agriculture et un président d'association, nommé par décret;

3° Le directeur général de la Comptabilité publique;

4° Le directeur général des Contributions directes;

5° Le directeur général de l'Enregistrement;

6° Le directeur de l'Agriculture.

Un employé supérieur des Contributions directes, désigné par le ministre, remplira les fonctions de secrétaire avec voix consultative.

l'échelle des évaluations, mais on n'apporte aucun changement dans la proportionnalité des tarifs entre eux tandis que la péréquation par les tarifs change la classification et le cadre parcellaire correspondant, en rendant les tarifs proportionnels de classe à classe et non pas seulement dans leur ensemble.

La péréquation générale s'effectue donc en une seule opération au moyen de classes et de tarifs. Le nivellement de ces tarifs comporte, il est vrai, des actes successifs, mais chacun de ces actes est la conséquence et la continuité de celui qui précède, l'opération dans son ensemble reste une et indivisible, et les tarifs à tous les degrés ne deviennent définitifs que lorsque l'évaluation est entièrement terminée » (1).

Mais l'application de ce système présente une sérieuse difficulté. Elle comporte le nivellement de plus de 36.000 tarifs, portant sur un nombre illimité de natures de culture. Procéder ainsi, n'est-ce pas tenter l'impossible, n'est-ce pas arriver fatalement à l'abandon du système ?

La difficulté d'application a été résolue à l'étranger (2), par les deux mesures suivantes :

1° Substitution de l'arrondissement à la commune pour la formation des tarifs d'évaluation, ce qui a

(1) *L'expertise cadastrale*. Rapport présenté par M. Emile Saint-Paul. Congrès international de la propriété foncière de 1900, p. 405.

(2) En Allemagne, il a été procédé à une nouvelle évaluation des propriétés non bâties. Cette opération était réglée par l'instruction du 6 juin 1896, remplacée depuis par celle du 27 octobre 1897.

considérablement réduit le nombre des tarifs à niveler.

2^e Limitation légale du nombre des natures de culture.

Ce système a donné en Prusse d'excellents résultats.

La Prusse (1), qui, en 1861, a entrepris l'établissement d'un cadastre général et l'a terminé en moins de cinq années, a mené de front les travaux d'art et les travaux d'évaluation.

Le lever cadastral fut d'une exactitude rigoureuse ; nous ne dirons rien des procédés employés, car c'est surtout dans l'évaluation que se rencontrent les particularités les plus notables.

Les difficultés du travail provenaient de ce qu'il s'agissait non de la nouvelle répartition d'un impôt déjà existant et accepté, mais d'un impôt nouveau et de ce qu'il portait sur un territoire offrant des différences considérables, au point de vue de la nature du sol et des conditions climatériques, économiques et agricoles.

Le travail d'évaluation fut divisé en deux parties.

La première eut pour objet la répartition entre les départements, les arrondissements et les communes, du nouvel impôt (impôt foncier), créé par la loi du 21 mai 1861.

(1) *Denschrift über die Ausführung des Gesetzes vom 21 mai 1861 betreffend die anderweite Regelung der Grundstener.* Gedruckt in der Königlichen Staatsdruherei. Berlin, 1865.

La deuxième comportait la répartition individuelle, réglementée par la loi du 12 décembre 1864.

L'unité territoriale fut, pour les plans, celle adoptée en France, la commune ou le territoire autonome, mais pour les évaluations on adopta l'arrondissement (*Kreiss*).

Il fallait donc, pour l'évaluation, établir un tarif pour chaque arrondissement, comme on le fit en France pour chaque commune.

L'unité territoriale d'évaluation cessait toutefois d'être l'arrondissement quand il présentait des terrains par trop dissemblables. On le divisait alors en deux ou trois fractions appelées : districts d'évaluation.

L'opération consistait pour chaque district à :

1° Établir un tarif de classification et, dans ce but, constater les différences les plus sensibles qu'offraient les diverses qualités de terrain ;

2° Former, afin d'en fixer le produit, un certain nombre de classes pour chaque nature de culture et pour chacune de ces classes déterminer par arpent (*Morgen*, 0 h. 25 a. 53) la valeur en argent correspondant au produit foncier ;

3° Calculer, au moyen du tarif d'évaluation, le revenu de toutes les terres du district ;

4° Soumettre à un examen sérieux et niveler les résultats acquis dans tous les districts.

Pour le classement, le système, adopté en France, des propriétés types servant de repères et de terrain de comparaison fut maintenu ; mais il y eut des

types non seulement par district, mais encore par département.

L'estimation parcellaire ne fut faite que dans la seconde partie du travail ; dans la première, l'évaluation ne s'appliqua qu'à des masses de terrain de même qualité et de même culture. Toutefois, afin de faciliter et de préparer l'estimation parcellaire, l'on prit soin que chaque parcelle d'un même propriétaire fût comprise toute entière dans la même masse.

Afin encore de rendre plus facile le nivellement des tarifs déjà considérablement réduits par l'adoption du district comme unité territoriale d'évaluation, la loi limita le nombre des natures de culture qui fut fixé à sept ; huit classes furent admises pour chaque nature de culture.

Le travail terminé, l'on se trouva en présence de 342 tarifs, de sorte que le nivellement de ces tarifs fut un travail beaucoup plus simple que celui tenté en France de 1807 à 1813, que celui qu'il y aurait à effectuer avec le système récemment proposé.

Ce qui a facilité l'application du système prussien, c'est que les opérations cadastrales ont été rapidement menées. Il est, en effet, indispensable, pour faire du cadastre la base d'une péréquation générale de l'impôt foncier, que toutes les évaluations soient rapportées à une époque unique. L'on peut, au contraire, si les opérations doivent s'exécuter dans un bref délai, adopter le mode de procéder plus commode qui consiste à évaluer les terres d'après leur état actuel au moment du cadastre.

En France, où les opérations ont duré 43 ans, où le renouvellement du cadastre ne demandera pas moins de 25 années, « le système de l'actualité » nous paraît impraticable.

En résumé, pour arriver à la péréquation à tous les degrés de l'impôt foncier, il serait désirable d'adopter le système prussien des districts d'évaluation et de limiter le nombre des natures de culture.

L'opération serait exécutée par des commissions formées d'éléments mixtes, administratifs et électifs.

Les tarifs d'évaluation seraient préparés par une commission d'arrondissement ou de district, soumis à l'examen d'une commission départementale, et la décision suprême et sans appel serait prise par une commission centrale, présidée par le Ministre des finances.

A côté de chaque commission d'arrondissement et de département, l'on pourrait peut-être placer un commissaire d'évaluation chargé de la direction et de la préparation de tous les travaux nécessaires pour l'évaluation.

L'adjonction à ces commissions d'un agent de l'administration des forêts pourrait assurer utilement l'évaluation des superficies boisées, celle du professeur départemental d'agriculture permettrait d'obtenir des renseignements fort justes après l'analyse des terres.

Tous les fonctionnaires de l'État seraient tenus de rechercher dans leurs archives, et de fournir aux

commissions d'évaluation les documents de nature à faciliter leur mission.

Ainsi conduite, l'expertise cadastrale, s'appuyant sur des documents cadastraux récemment renouvelés, permettrait d'obtenir des évaluations en rapport avec la valeur actuelle des terres ; elle permettrait de plus de faire disparaître les inégalités qui existent entre les différentes circonscriptions administratives.

Mais il ne suffit pas de répartir l'impôt foncier sur des bases justes et solides, il faut encore assurer la concordance perpétuelle de ces évaluations avec les changements si nombreux qui peuvent se produire dans la valeur des terres.

Cette question, d'une importance capitale, nous l'étudierons dans le chapitre suivant sur la conservation du cadastre.

CHAPITRE III

Conservation du Cadastre.

Mise à jour des documents cadastraux et revision des évaluations.

§ I. — MISE A JOUR DES DOCUMENTS CADASTRAUX

M. Cheysson, dans son rapport général sur les travaux de la sous-commission technique, s'exprimait ainsi : « En voyant ce qu'est devenu notre cadastre sous l'action du temps, l'on acquiert la conviction qu'il serait inutile de le refaire si l'on ne devait pas le tenir à jour » (1).

« Ce n'est pas le tout d'avoir réalisé le cadastre, il faut encore l'entretenir, sans cette précaution les mêmes causes produiraient les mêmes effets » (2).

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 547.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 547.

Le jour donc où le cadastre nouveau sera, dans une commune, officiellement substitué à l'ancien et entrera en vigueur avec tous ses effets légaux, la commission ou le syndicat de délimitation parvenus au terme de leur mission devront se dissoudre pour céder la place au service de la conservation ou, suivant l'expression plus exacte employée en Allemagne, de la continuation (*Fortführung*) du cadastre.

Ce service, qui existe dans tous les pays étrangers, n'a jusqu'à présent qu'incomplètement fonctionné en France où l'on s'est borné à inscrire les mutations foncières sur la matrice cadastrale seulement, les plans et les états de section restant immuables et présentant toujours l'état de possession et de division du sol, tel qu'il existait au jour de leur établissement.

Nous nous sommes suffisamment expliqué sur les résultats plutôt négatifs qui avait donné ce système de conservation pour qu'il soit utile d'y revenir.

Le cadastre n'était pas encore à beaucoup près achevé que déjà la nécessité se faisait sentir de tenir les plans au courant des modifications incessantes qui se produisent dans le groupement et dans la configuration des parcelles. Divers projets furent élaborés et soumis en 1828, 1830 et 1836, à l'examen des commissions spéciales, mais la question ne commença à être étudiée sérieusement, qu'en 1837, par une commission que M. Lacave-Laplagne, alors ministre des finances, chargea d'examiner un nouveau projet présenté par le Gouvernement sur la conser-

vation cadastrale (projet du 20 juillet 1837). Ce projet n'eut pas de suite. Il en fut de même d'un projet élaboré par l'Administration en 1846 (29 juin), sous le deuxième ministère de M. Lacave-Laplagne et de deux projets de M. Léon Say, déposés à la Chambre l'un le 23 mars 1876, l'autre le 11 janvier 1877.

La conservation du cadastre n'a été réalisée que par la loi du 17 mars 1898. Le législateur a bien édicté certaines mesures et certaines pénalités pour assurer la tenue à jour des plans et des registres (art. 9). Mais, il n'a pas organisé le service de la conservation du cadastre et n'a pas procédé à la répartition des charges qui découlent naturellement de l'application du système. Son silence sur ce dernier point laisse supposer que les dépenses doivent entièrement être supportées par les communes, qui procèdent au renouvellement de leur cadastre et cette perspective ne semble point faite pour les attirer dans la voie nouvelle.

Il était donc nécessaire d'organiser un système complet de conservation. La Commission extra-parlementaire s'est mise à l'œuvre et a organisé de toutes pièces ce service nouveau. Elle en a fait l'objet du Titre IV de son avant-projet de loi.

Le cadastre de son essence même doit, pour être utile, suivre pas à pas les variations que comporte le régime de la propriété foncière. Il doit donc pour demeurer toujours la fidèle image du sol reproduire avec celui-ci ses moindres modifications.

A cette raison vient s'ajouter une raison d'écono-

mie budgétaire, qui conseille de ne pas laisser se déformer une œuvre considérable qui a coûté, sans compter les dépenses d'argent, plusieurs années d'efforts et de fatigues.

L'idée de la conservation soulève deux questions d'inégale importance. La première, qui est résolue affirmativement par le fait même qu'elle est posée, consiste à se demander si la mise à jour doit s'appliquer à tous les éléments cadastraux.

C'est que tous les documents qui composent le cadastre constituent les éléments d'un même organisme et les imperfections de l'un seulement d'entre eux suffiraient à compromettre l'œuvre toute entière.

La conservation de tous les éléments cadastraux acceptée, devra-t-elle être périodique ou perpétuelle, permanente ? telle est la seconde question.

M. Gènevois, ancien directeur des Contributions directes du Jura, a proposé un système de conservation par période (1).

Avec la revision perpétuelle, dit-il, c'est l'organisation d'un service nouveau, c'est un corps de 2.200 fonctionnaires à créer. Le traitement à leur attribuer et les dépenses diverses, pour les opérations techniques de revision, s'élèveraient à 5 millions par an.

Cette seule considération financière suffit pour lui faire abandonner le système de la conservation perpétuelle. La mise à jour périodique entraînerait des

(1) Bonjean, *op. cit.*, p. 602.

frais peut-être plus considérables que la mise à jour permanente. M. Bonjean a, selon nous, très heureusement comparé l'œuvre du cadastre à un immeuble dont il est aisé et peu dispendieux de faire les réparations d'entretien, mais dont la réfection totale, occasionnée par l'incurie du propriétaire et l'absence de réparations, entraîne à une énorme dépense (1).

La conservation doit donc s'étendre à tous les rouages du mécanisme ; elle doit être pour les plans et les registres, « complète, continue, opérée par un service spécial et permanent, qui constatera et portera par jour tous les changements survenus dans la propriété et dans la consistance superficielle des immeubles » (2).

La conservation ne présente aucune difficulté, quand un immeuble passe entièrement d'un propriétaire à un autre ; il suffit d'effectuer dans ce cas, au vu des titres présentés par les intéressés, une simple substitution de nom, le plan restant intact.

Mais, si la mutation comporte le fonctionnement de l'immeuble ou la rectification de ses limites, le conservateur doit, en outre, tracer les nouvelles limites sur le plan cadastral.

La question se pose, ici, de savoir par quel procédé la nouvelle délimitation sera constatée sur le terrain et reportée ensuite sur le plan.

(1) Bonjean, *op. cit.*, p. 615.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.* fasc. 6, p. 547.

Les législations étrangères nous présentent trois systèmes à ce sujet :

1° Constatation opérée par les soins et sous la responsabilité du conservateur, les propriétaires étant obligatoirement tenus de recourir à son intervention pour le règlement de leurs limites ;

2° Constatation confiée, à l'exemple de la Suisse et de l'Allemagne, à un corps de géomètres assermentés, pourvus d'un diplôme ou simplement agréés par l'autorité administrative. Ces géomètres exercent leur profession librement sans recevoir aucun traitement de l'État. Les plans et croquis qu'ils dressent doivent seulement remplir certaines conditions de forme et de précision, telles que le conservateur du cadastre puisse toujours en vérifier l'exactitude à l'aide du plan cadastral ;

3° Enfin, la loi peut imposer aux propriétaires l'obligation de produire un procès-verbal de délimitation accompagné d'un plan coté, en leur laissant la liberté d'établir eux-mêmes ou de faire établir par un géomètre de leur choix ces documents à leurs risques et périls, mais sous la condition formelle que les documents produits s'adaptent au plan cadastral.

Le premier a le grave inconvénient de porter atteinte à la liberté des transactions et d'avoir pour effet la création de cette armée de 2.200 fonctionnaires nouveaux, que redoutait tant M. Gênevois.

Avec le deuxième, ce serait la création d'un corps

nouveau d'officiers ministériels, armé d'un monopole onéreux pour la propriété.

Le dernier, au contraire, a le triple avantage de respecter la liberté des transactions, de restreindre le nombre des fonctionnaires nouveaux et d'imposer aux propriétaires des charges moins onéreuses. C'est pour tous ces motifs que nous l'adopterons, d'accord en cela avec la Commission extra-parlementaire du cadastre qui a sagement agi. (Article 27 de l'avant-projet de loi.)

Il nous reste à étudier le mode de fonctionnement de la conservation. Comment ce service sera-t-il organisé ? Par quel procédé matériel consignera-t-on les mutations sur les plans et les registres ?

En ce qui concerne les registres, la méthode est très simple ; il suffit de mentionner sur les matrices et les états de section les noms des nouveaux propriétaires et les nouvelles divisions des parcelles.

Quant à la méthode à employer pour la mise au courant des plans, il nous paraît indispensable d'examiner les deux systèmes proposés à cet égard.

M. Bonjean, dans son ouvrage sur la *Revision et la Conservation du cadastre*, préconise la méthode suivante : Le premier changement survenu à une parcelle devrait figurer sur le plan en traits à l'encre rouge, le deuxième à l'encre noire, mais au verso de la feuille de plan ; le troisième changement serait également consigné au verso du dit plan, mais en traits à l'encre rouge ; le quatrième entraînerait le renouvellement de la feuille de plan.

Quant au numérotage dans le cas de division de parcelles, voici comment il faudrait procéder. La partie la plus forte de la parcelle divisée conserverait seule le numéro primitif ; les autres parties prendraient les numéros qui suivraient la série des chiffres déjà employés pour la section. Si l'on prend, par exemple, une feuille comprenant 250 parcelles, les fractions les plus petites prendront les numéros 251, 252, 253, etc. Si, au contraire, deux parcelles se trouvent réunies, la plus petite se fondra dans la plus grande sous le numéro de cette dernière.

C'est le procédé dit des surcharges, compliqué et peu clair, auquel nous préférons de beaucoup, le système des grattages employé en Belgique.

Le cadastre belge, commencé en 1807, fut soumis au régime de la conservation par le règlement du 10 février 1835, modifié par celui du 22 mars 1845, remplacé depuis lors par celui du 26 juillet 1877.

Les modifications matérielles, apportées aux parcelles, sont rapportées sur le plan à l'aide du grattage des lignes surannées et de l'inscription des lignes nouvelles. Les plans demeurent toujours très clairs et, grâce à un numérotage ingénieux, on peut suivre l'histoire et l'évolution d'une parcelle. Chaque parcelle conserve son numéro primitif que l'on fait suivre, pour chaque modification, d'exposants représentés par les lettres de l'alphabet.

Ce dernier procédé présente cependant lui-même une lacune assez grave ; si la minute du plan permet toujours de retrouver la position des premières

limites grattées, il n'en est plus de même à l'égard des lignes postérieures, lorsque de nouvelles mutations auront dû entraîner la disparition des lignes nouvellement consignées. Aussi, conservant ce que le système a de bon, la conservation nous paraît devoir être avantageusement assurée de la manière suivante :

1° Effectuer sur le plan lui-même, les modifications apportées à la division des îlots ou des parcelles, consécutives à des mutations lorsqu'elles n'entraînent aucun changement dans les lignes existantes, ou lorsqu'elles n'entraîneront que la suppression totale ou partielle de limites existant au plan primitif et dont le grattage est autorisé ;

2° Dessiner à nouveau sur une feuille annexe les îlots ou parcelles, comprenant des limites modifiées ou supprimées, en ne figurant que l'ensemble de leur contour extérieur ; effectuer directement sur ce plan supplémentaire les divisions d'après l'état actuel des mutations ;

3° Assurer la conservation des plans supplémentaires par de nouveaux plans annexes en suivant les mêmes règles.

Le renvoi du plan primitif, au plan supplémentaire ou à des plans consécutifs sera indiqué par une mention particulière lorsque plus de la moitié des parcelles d'une feuille aura été l'objet de divisions ; le géomètre sera tenu de le renouveler en tenant compte de toutes les mutations survenues au jour

du renouvellement. La nouvelle feuille présentera alors le plan actuel du terrain.

Quant à l'organisation du personnel, il sera créé par arrondissement un conservateur chargé de tenir au courant les plans et les registres cadastraux. La minute des plans demeurera toujours dans les archives de la direction départementale des contributions directes. Les modifications matérielles ne seront consignées que sur les copies déposées entre les mains du conservateur.

Le nouveau cadastre devant faire foi en matière de limites, les erreurs que pourra commettre le conservateur seront de nature à causer des dommages aux propriétaires auxquels on ne peut enlever le droit d'en exiger réparation.

L'État devra-t-il supporter la responsabilité de ses erreurs ou bien comme pour les erreurs en matière d'enregistrement, le conservateur devra-t-il être soumis à la responsabilité du droit commun des articles 1382 et 1383 du Code civil.

La Commission extra-parlementaire du cadastre s'est prononcée, en ce dernier sens, en décidant (article 29 de son avant-projet de loi), que « *le conservateur sera responsable envers les parties des erreurs provenant de son fait ou de son défaut de vérification* ».

Mais à quel degré la responsabilité du conservateur sera-t-elle engagée, suffira-t-il en ce qui concerne le plan, pour y consigner des limites nouvelles qu'il s'en rapporte à l'indication des titres

produits par les parties. Devra-t-il, au contraire, s'assurer en opérant des mesurages sur le terrain que la concordance parfaite existe entre le terrain et le plan cadastral.

Ces deux théories ont été soutenues à la sous-commission technique. Pour nous, nous nous contenterons d'imposer au conservateur l'obligation de s'assurer que les limites figurant sur le plan transmis par les parties s'adaptent correctement au plan cadastral; tout en lui en reconnaissant le droit et sans lui en imposer l'obligation, de se rendre à cet effet sur le terrain. L'identité des actes et croquis présentés par les parties serait constatée par l'apposition de son visa et d'une mention sommaire de l'application de la mutation sur les plans cadastraux.

Il ne suffira pas que les immeubles soient exactement définis sur le terrain et sur le plan cadastral; il faudra qu'ils le soient encore dans les titres ou documents écrits sur lesquels s'appuieront les mutations au cadastre. A cet effet, nous ne saurions mieux faire que d'adopter les résolutions prises par la Commission extra-parlementaire, résolutions reproduites dans l'article 30 de son avant projet de loi sur la réfection ou la revision et la conservation du cadastre : « *Dès que le cadastre d'une commune aura été après réfection ou revision, déclaré par l'Administration soumis au régime de la conservation, tous actes, conventions ou jugements ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit de propriété, d'usufruit, de jouis-*

sance ou droit réel immobilier devront contenir la désignation cadastrale qui en feront l'objet.

La désignation cadastrale des immeubles sera également obligatoire dans les déclarations relatives aux mutations par décès.

A défaut d'accomplissement de cette formalité ou, en cas de désignation cadastrale inexacte, les officiers publics ou greffiers pour les actes authentiques ou jugements et les parties pour les actes sous-seing privé et les déclarations seront passibles d'une amende qui ne dépassera pas 50 francs pour chaque acte, convention, jugement ou déclaration ».

L'amende ne sera recouvrée que si dans le mois qui suivra l'enregistrement, un acte complémentaire ou rectificatif n'a pas été dressé, cet acte sera enregistré gratis pourvu qu'il s'agisse d'une rectification pure et simple.

Les contraventions seront constatées et les amendes recouvrées comme en matière d'enregistrement ».

Enfin, il peut être utile et même nécessaire, pour la bonne tenue et la clarté du plan cadastral, d'y porter les changements survenus à l'intérieur des îlots de propriété, dans la consistance des parcelles.

En ce qui concerne la propriété, si l'on conçoit très bien que la mise à jour des limites s'impose pour les îlots « il n'en est pas de même quand il s'agit d'une parcelle dont la limite est en quelque sorte une question de ménage des champs » (1).

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 424.

En ce qui concerne, au contraire, le point de vue fiscal, il ne semble pas que l'on puisse échapper à la conservation de la parcelle sans retomber dans tous les inconvénients qui ont amené « l'état chaotique de notre cadastre » (1).

Pour l'assiette de l'impôt, l'Administration a grand intérêt à ce que les modifications intérieures de l'îlot soient relevées et consignées sur le plan.

D'une part, donc, le souci du propriétaire et le respect de sa liberté dans l'aménagement de ses terres repoussent la conservation obligatoire, l'intérêt du fisc la réclame au contraire.

Comment, dès lors, concilier ces deux intérêts contradictoires ? Il suffit d'imposer l'obligation de la conservation de la parcelle en laissant libre le propriétaire d'en prendre l'initiative dans le cas où cela serait favorable à ses intérêts et en consacrant pour l'Administration le droit de la faire opérer d'office.

C'est la conclusion à laquelle nous nous arrêtons, et qui fait l'objet du 2^e alinéa de l'article 28 de l'avant-projet de la Commission extra-parlementaire : « *Les changements survenus à l'intérieur des îlots, dans la consistance des parcelles, pourront être relevés et portés sur le plan et sur les documents cadastraux à la demande des intéressés ou d'office par l'Administration* ».

Les changements de limites des parcelles seront relevés au jour le jour, devra-t-on procéder égale-

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 424.

ment à la conservation permanente des évaluations.

§ II. — REVISION DES ÉVALUATIONS

La fixité des évaluations, dont la durée minima a été limitée à 30 ans, doit, selon nous, être conservée dans une certaine mesure, car elle découle de la nature même du revenu foncier qui est d'une formation lente et pénible. Le rendement des capitaux engagés dans les entreprises agricoles ne se produit qu'à longue échéance, il faut donc que l'augmentation éventuelle des charges arrive seulement lorsque l'accroissement du revenu est acquis et consolidé.

Une mobilité incessante des évaluations cadastrales serait contraire aux véritables intérêts de l'agriculture et aux encouragements qui lui sont dus.

Par contre, leur immobilité perpétuelle nuirait aux exigences de la justice distributive et serait en opposition avec la nature des choses, dont la loi immuable et dominante est la transformation incessante.

Il est donc nécessaire que la fixité des évaluations ait une durée limitée, en d'autres termes il faut assurer la revision de ces évaluations.

« Que cette revision soit fractionnée ou simultanée, il faut y voir une de ces opérations dont la liste s'allonge sans cesse avec les progrès même de la civili-

sation et qui s'imposent aux peuples modernes : recensement de la population tous les cinq ans, enquêtes de l'agriculture tous les dix ans, évaluations des propriétés bâties et non bâties, recensements professionnels ; en un mot, ces grands inventaires auxquels les nations modernes sont obligés de recourir par intervalles pour se rendre compte de leur situation ; examens périodiques de conscience dont les bénéfices sont supérieurs aux sacrifices qu'ils exigent ! » (1).

Fractionnée ou simultanée, permanente ou périodique, telles sont les deux conceptions possibles d'une revision des évaluations.

La revision permanente ou fractionnée de ces opérations peut être assurée par deux procédés différents.

Le premier système consiste à laisser s'opérer la revision d'une façon automatique. Il suppose les livres fonciers organisés. Le registre réel que tiendrait l'administration de l'enregistrement, en vertu de cette organisation, refléterait toutes les transactions intéressant les îlots et les parcelles. Les actes et les baux de toute nature, les déclarations de locations verbales donneraient tous les renseignements utiles sur les variations diverses de la valeur productive des îlots et des parcelles.

Ce travail serait effectué presque au jour le jour. Chaque année, le conservateur des livres fonciers

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 6, p. 425.

serait tenu de faire connaître au contrôleur des contributions directes tous les changements survenus dans la consistance des îlots ou parcelles, et muni des relevés des baux et autres actes de nature à faire connaître la valeur productive des terres, ce dernier procéderait à la revision du classement des parcelles.

Toutefois, la question se pose de savoir comment on découvrira les changements de nature de culture pouvant donner lieu à revision, quand il s'agit de parcelles non louées et immobilisées pendant de longs intervalles de temps entre les mains d'un même propriétaire?

Les dispositions actuelles des art. 111 et 114 de la loi du 3 frimaire an VII, qui édictent certaines remises d'impôt dans le cas de changement de culture, sont loin de suffire pour les faire découvrir. Il serait obligatoire de mettre le propriétaire, ayant effectué un changement de culture dans l'alternative ou de le déclarer et de bénéficier comme conséquence d'une remise temporaire, totale ou partielle d'impôt, même pour ses terres ayant augmenté de valeur ou de continuer d'être imposé selon les évaluations actuelles. Mais, il est bien évident que le propriétaire choisira sûrement le système le plus favorable à ses intérêts et que, par suite, bien des lacunes subsisteront dans la conservation.

Quoiqu'il en soit, ce système aurait en outre le grave inconvénient de ne maintenir la proportionnalité de l'impôt foncier qu'entre les propriétaires

d'une même commune, les classements seuls étant modifiés alors que la classification et les tarifs d'évaluations demeureraient immuables.

D'après le second système possible de revision permanente, on profiterait de la mutation qui est un acte volontaire ou involontaire mais devant lequel il faut s'incliner, pour procéder à la revision des évaluations cadastrales, toutes les fois qu'un changement de culture se serait produit.

L'application de ce système entraînerait une revision de toutes les évaluations à peu près tous les vingt ans ; en effet, les statistiques prouvent que tous les îlots passent dans l'espace de 18 à 20 ans d'un propriétaire à un autre.

Le grand avantage de ce procédé réside dans ce fait que le propriétaire qui a défriché des landes, amendé ou amélioré sa terre et lui a donné une plus-value par son travail et ses capitaux n'aura pas à supporter l'augmentation d'impôt.

Mais, s'il est juste que le propriétaire bénéficie pendant un certain temps de l'amélioration donnée à sa terre, il serait injuste au contraire en vertu du principe de la justice distributive qu'il en bénéficiât trop longtemps. C'est ce qui arrivera cependant comme dans le premier système, lorsqu'une terre viendra à s'immobiliser pendant longtemps entre les mains d'un même propriétaire, avec cette aggravation qu'il s'agit ici d'une terre louée ou non louée, de telle sorte que les biens de main-morte dont le reve-

nu est pourtant si considérable échapperont totalement à la revision.

De cette discussion, il ressort que les systèmes de conservation fractionnée et permanente doivent être abandonnés.

Examinons maintenant si les revisions, simultanées et périodiques, pourront nous donner de meilleurs résultats. Il en existe deux systèmes possibles :

1° Les revisions par échelon;

2° La revision périodique simultanée proprement dite.

Dans le système de revision par échelon, on opérera chaque année dans 3, 4 ou 5 départements en commençant par les premiers cadastrés; au bout de 30 ans, 22 ans ou 17 ans, l'ensemble des évaluations se trouvera avoir été intégralement révisé en France; le cycle des opérations se continuera ensuite dans le même ordre et indéfiniment.

Ce mode présente sur les précédents des avantages considérables : d'une part, toutes les terres se trouveront nécessairement subir la loi de reclassement dans un délai relativement restreint lorsque leur degré de productibilité aura varié; d'autre part, l'opération pouvant au cours de chaque campagne être accompagnée d'une revision comparée des tarifs des évaluations les éléments de la péréquation inter-départementale ne cesseront pas d'être tenus à jour.

Dans le système proprement dit de la revision simultanée et périodique, le même travail s'opérera

non plus par échelon, mais pour l'ensemble de toute la France au bout d'une période déterminée. Il présentera les mêmes garanties que le premier en permettant en outre de faire le classement général dans un espace de temps restreint et, par suite dans des conditions telles que les terres subiront toutes ensemble et proportionnellement entre elles, dans leur revenu, l'influence économique de l'époque.

M. Gênois préconisait leur revision tous les trente ans, se basant sur ce que la France était parvenue à son apogée au point de vue agricole, et qu'une augmentation de la valeur des terres n'était plus à envisager. Or, nous sommes sur ce point en contradiction flagrante avec M. Gênois ; il est notoire au contraire que l'influence heureuse de l'enseignement agricole à peine naissant encore, est appelée à donner à l'agriculture un essor considérable. Nous estimons que les revisions de l'espèce, pour aboutir à des résultats satisfaisants, devraient se renouveler au moins tous les vingt ans.

La critique la plus sérieuse que méritent ces deux systèmes est que leur application constituerait une lourde charge pour le budget de l'État, qui aurait à en supporter la dépense. On peut, à bon droit, leur reprocher également de ne tenir aucun compte des changements de nature de culture, que l'Administration et notamment l'agent chargé de la rédaction des mutations, est à même de connaître, sans seulement avoir besoin de les rechercher, au vu des actes translatifs ou des extraits de ces actes.

Pourquoi ne pas organiser un système de conservation partielle permanent dans la mesure du temps et des moyens, dont peut disposer l'Administration, complété de loin en loin par une revision générale.

C'est évidemment là, à notre avis, le système le plus logique et en même temps le plus économique, car il permettrait d'espacer davantage les revisions périodiques. Son organisation est le but vers lequel ont tendu nos efforts. C'est à lui que nous nous arrêterons, en réglant de la manière suivante ses grandes lignes :

1° Revision permanente des évaluations opérées d'office par l'Administration ou, sur la demande des propriétaires eux-mêmes, chaque fois qu'un îlot ou une parcelle aura changé de nature de culture, qu'il aura disparu en totalité ou en partie, ou enfin, que son revenu aura subi une dépréciation, par suite de circonstances exceptionnelles, indépendantes de la volonté du propriétaire ;

2° Revision périodique, tous les vingt-cinq ans, du classement et de la classification, suivie d'un nivellement général des tarifs et comme conséquence de la péréquation de l'impôt.

CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme de notre travail. Le cadastre, révisé ou refait d'après les règles que nous avons indiquées, fera disparaître les inégalités existant dans la répartition de l'impôt foncier et assurera à jamais l'égalité proportionnelle.

Tel que, il sera plus qu'un instrument de répartition fiscale ; son utilité juridique se manifestera par la création de registres cadastraux réels, qui donneront la physionomie exacte de la propriété foncière et ouvriront la voie à l'institution des livres fonciers, véritable état civil des parcelles et des démembrements de la propriété.

La Commission extra-parlementaire du cadastre, en réunion plénière, a ratifié les avant-projets de lois, rédigés par la sous-commission juridique.

Dans un avant-projet de loi sur les privilèges et hypothèques, dont M. Challamel fut le rapporteur, elle s'est prononcée pour la spécialité et la publicité absolue des hypothèques.

L'inscription des privilèges immobiliers et des hypothèques ne pourra plus avoir lieu que pour une somme déterminée et sur des immeubles déterminés.

L'hypothèque, qu'elle soit légale ou conventionnelle, n'aura d'effet à l'égard des tiers que par son inscription au livre foncier. Les registres hypothécaires ne seront plus, comme aujourd'hui, « des avertisseurs incomplets, propres à induire le public en erreur autant qu'à le renseigner » (1).

L'hypothèque judiciaire, cette institution « inique en ce qu'elle modifie les droits respectifs des créanciers chirographaires, et substitue au principe de la contribution tout un ordre de préférences non justifiées » (2), sera supprimée.

Il en sera de même des privilèges du Trésor sur les biens des comptables.

Pour donner au crédit hypothécaire de nouvelles facilités, il sera créé des bons hypothécaires. Ces bons, qui emprunteront la forme des effets de commerce, seront revêtus de la clause à ordre et seront transmissibles par endossement.

Enfin, les inscriptions ne s'éteindront plus que par radiation.

Dans un second avant-projet, dont M. Massigli fut le rapporteur, la Commission a conclu à la création

(1) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 7, 1900, p. 114.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 7, p. 155.

de livres fonciers en concordance avec le cadastre renouvelé.

Il sera institué pour chaque commune un livre foncier comprenant, d'après le cadastre et par unités foncières, tous les immeubles situés sur le territoire de la commune à l'exception de ceux qui font partie du domaine public.

Le livre foncier est un livre réel, registre unique où se concentre la publicité de tous les actes et de tous les droits, substitué aux trois registres aujourd'hui en usage : le registre des inscriptions, le registre des transcriptions des actes de mutation et le registre des transcriptions de procès-verbaux de saisie immobilière.

Un feuillet distinct sera assigné à chaque unité foncière dans le livre foncier.

Chaque feuillet sera divisé en deux parties. La première contiendra la détermination physique de l'unité foncière, d'après le plan cadastral mis à jour avec l'indication du numéro matricule. Elle comprendra également d'après les documents cadastraux l'indication de la section, des lieux dits, de la contenance de l'îlot, des parcelles qui le composent et des constructions qui s'y trouvent.

La seconde partie contiendra la désignation du propriétaire par ses nom, prénoms et domicile avec l'indication de la date et du lieu de sa naissance.

Elle contiendra en outre : 1° l'indication du mode et la date de l'acquisition ; 2° celle des restrictions au droit de propriété, des démembrements et des

charges qui sont soumis à la publicité ; 3° celle des privilèges et hypothèques.

Les énonciations contenues, dans la deuxième partie du feuillet foncier, feront autorité vis-à-vis des tiers.

Indépendamment des registres auxiliaires, tels que le registre de dépôts, dont la tenue pourra être utile, il sera dressé dans chaque bureau de conservation des livres fonciers pour faciliter les recherches un répertoire alphabétique des noms des propriétaires possédant des immeubles dans la circonscription.

En regard du nom de chaque intéressé seront désignées les communes de la situation des biens et les numéros sous lesquels ils seront immatriculés aux livres fonciers.

La tenue des livres fonciers sera confiée au service de l'Enregistrement.

Il sera établi une conservation des livres fonciers dans chaque arrondissement. Elle sera placée dans la commune où siège le Tribunal civil. Elle pourra être divisée en deux ou plusieurs bureaux par arrondissement.

Tous les droits réels immobiliers, même ceux qui ne constituent ni privilèges ni hypothèques, seront soumis à la publicité et à l'inscription aux livres fonciers.

Toute contravention de la part des conservateurs sera punie d'une amende de cent à deux cent mille francs. En cas de récidive, l'amende sera doublée et la destitution pourra même être prononcée, le tout

sans préjudice des dommages-intérêts des parties lesquels seront payés avant l'amende.

Les conservateurs seront responsables notamment du préjudice résultant :

1° Des irrégularités et nullités des inscriptions, mentions, prénotations ou radiations portées au livre foncier ;

2° De l'omission sur le livre foncier d'inscriptions, mentions, prénotations ou radiations régulièrement requises dans leurs bureaux ;

3° De l'omission dans les certificats ou extraits du livre foncier délivrés et signés par eux, d'une ou plusieurs inscriptions, mentions, prénotations ou radiations portées sur le livre foncier.

Les juges de paix et les notaires seront responsables de toute faute ou négligence commise en certifiant les signatures apposées au bas d'un acte ou d'un bordereau sous-seing privé.

Il sera créé un fonds destiné à garantir en cas d'insolvabilité des débiteurs, le paiement des indemnités auxquelles les conservateurs ou les juges de paix pourront être condamnés envers la partie lésée.

Ce fonds sera constitué :

1° Par un prélèvement opéré sur le montant des droits perçus dans les conservations des livres fonciers ;

2° Par le produit des amendes encourues.

Les actions en responsabilité, pour faits relatifs aux opérations des livres fonciers, seront soumises à la prescription du droit commun.

Le cautionnement spécial du conservateur demeurera affecté à la garantie de sa gestion pendant dix ans à partir du jour de la cessation de ses fonctions.

Tel sera ce nouveau cadastre qui « devra servir de base à l'établissement des biens fonciers, à la réforme du régime hypothécaire, à l'assiette de l'impôt foncier et à la planimétrie de la carte de France à grande échelle » (1).

Ce sera une œuvre de premier ordre dont l'établissement, d'ailleurs, ne sera pas sans occasionner d'assez fortes dépenses.

Les frais du cadastre actuel se sont élevés à 159 millions. Le nouveau cadastre devra coûter sensiblement plus cher en raison de son caractère juridique, de la hausse dans le prix de la main-d'œuvre, enfin, du degré plus grand de perfection qui lui est imposé.

« On a mis en avant des chiffres très discordants qui varient de la somme relativement modique de 200 millions à l'épouvantail du milliard » (2).

Le comité de rédaction et d'étude s'est arrêté au chiffre estimatif de 600 millions.

La méthode employée pour faire cette évaluation a consisté à évaluer un à un les éléments successifs du travail d'après les données de l'Administration.

(1) Article 1^{er} de l'avant-projet de loi sur la réfection ou la revision et la conservation du cadastre.

(2) *Proc. verb. Com. extra-parlem.*, fasc. 8, 1904, p. 556.

La Direction générale des contributions directes a, par une méthode différente, étudié la solution du même problème. Elle est arrivée, en analysant le prix de revient du cadastre actuel et les frais des cadastres exécutés de 1807 à 1865 dans divers états d'Allemagne et d'Autriche, à prévoir une dépense de 574 millions.

La concordance des résultats obtenus par deux méthodes distinctes permet de les considérer comme présentant un caractère de grande approximation.

Y a-t-il lieu de mettre à la charge de l'État seul les frais de réfection du cadastre, ou convient-il de recourir à d'autres concours.

Il s'agit ici d'une œuvre d'intérêt général qui doit profiter à la collectivité ; il y a un intérêt national à la réfection du cadastre et cette réforme, en permettant peut-être à l'État de relever l'impôt foncier, en permettant au crédit immobilier et agricole de prendre tout le développement qu'il comporte, contribuera à augmenter la richesse publique et par là elle profitera à tous. C'est donc une œuvre d'utilité publique par excellence ; on a pu en déduire que c'est à l'État qu'il conviendrait d'en prendre la charge entière, comme c'est à lui qu'il appartient de mener l'opération à bonne fin.

Il ne faut pas oublier cependant que les départements et les communes ont au moins autant d'intérêt que l'État lui-même à avoir un cadastre mis au point ; et il est juste que ces unités administratives contribuent à la dépense.

En dehors des départements et des communes qui auront à contribuer aux frais de l'opération, il y a une catégorie d'intéressés pour lesquels la question mérite d'être examinée de plus près : ce sont les propriétaires. Ces derniers, comme citoyens, comme membres du département et de la commune, ne doivent-ils pas, en dehors de leur qualité de contribuables, prendre une part spéciale aux charges de la réfection du cadastre? Nous ne le pensons pas. Le contribuable se sent moins chargé, quand il est atteint par une mesure générale, que lorsqu'il l'est par une mesure individuelle. S'il n'a à acquitter qu'une contribution résultant de son avertissement, c'est-à-dire de centimes additionnels, il s'en aperçoit moins que si on lui impose une obligation personnelle. Dans l'intérêt de la réforme qu'il faut accomplir, il faut donc renoncer à taxer les particuliers.

C'est une question politique, dans le sens large du mot, plutôt qu'une question d'application. Le propriétaire, on le trouvera toujours sous une forme ou sous une autre, mais il vaudra mieux le trouver sous forme de contribuable.

Ces diverses catégories d'intéressés, État, départements, communes, auront-elles le même intérêt à l'exécution du cadastre? quelle est la proportion de la dépense qui devra incomber à chacune d'elles?

La sous-commission des voies et moyens, prenant pour base l'évaluation des dépenses faite par la sous-commission technique, a examiné si chacun des articles de cette évaluation devait être rangé

parmi les dépenses d'intérêt général, d'intérêt départemental, communal ou individuel.

Elle a conclu que les charges d'intérêt général devaient représenter environ 40 0/0 de la dépense totale, celles d'intérêt départemental 20 0/0, celles d'intérêt communal 20 0/0. Les 20 0/0 restant représentent la charge des intérêts privés.

Comme il faut renoncer à taxer les particuliers, cette partie des dépenses doit être mise à la charge de l'État qui de ce fait doit contribuer à la dépense totale dans la proportion de 60 0/0. L'État étant le gros bénéficiaire de la réforme, les aléas de l'opération devront venir grossir sa participation.

La part contributive de chaque intéressé ne devra pas être calculée d'après un tarif moyen dont l'application serait arbitraire ; car cette combinaison mettrait un même pourcentage à la charge des communes riches et à la charge des communes pauvres.

La solution qui consiste à faire la répartition au prorata de la dépense réelle du cadastre dans chaque circonscription administrative doit seule être admise.

Avant d'examiner par quels procédés financiers la réforme sera réalisée, il nous faut essayer de déterminer le délai nécessaire d'exécution.

Il est bien difficile de donner un résultat présentant toutes les garanties d'exactitude, car une estimation de l'espèce revient, en somme, à tracer la marche progressive des opérations.

Le cadastre peut être exécuté, soit en régie, soit à

l'entreprise. Les deux procédés ont leurs avantages ; mais nous croyons qu'il serait préférable d'opérer par régie pendant une courte période initiale nécessaire à la formation des opérateurs et de mettre les travaux à l'entreprise quand ils pourraient prendre une plus grande extension.

C'est qu'avec l'adoption de l'un ou de l'autre système, il faudra recruter et former le personnel nécessaire. Il importera d'assurer l'uniformité et la régularité des travaux et ces résultats ne pourront, semble-t-il, être réalisés que dans le cas où les opérateurs s'inspireront des mêmes principes.

D'après la sous-commission technique, les travaux pourront, dans le système de la régie, être effectués dans une période de 25 années par un nombre de 2.700 agents commissionnés. Ce nombre, il y aura avantage à ne pas le dépasser, afin d'éviter le licenciement des agents qui ne pourraient plus être occupés après l'achèvement des opérations de renouvellement.

La marche des opérations sera également subordonnée à la constitution des ressources nécessaires, non pas pour faire face à l'ensemble de la dépense, mais pour satisfaire aux besoins successifs de l'entreprise.

Si les ressources du cadastre doivent être demandées annuellement, soit au Parlement, soit aux conseils locaux, on pourrait craindre qu'elles ne soient sujettes à des variations nombreuses, motivées, les unes par les nécessités budgétaires, les autres par

les dispositions favorables ou défavorables et peut-être même quelquefois changeantes des assemblées délibérantes.

Pour que l'entreprise puisse être menée à bonne fin dans les meilleures conditions de rapidité et d'économie, il sera nécessaire que les ressources soient, en quelque sorte, constituées à l'avance et que l'Administration ait la faculté de les employer au fur et à mesure des besoins.

La sous-commission des voies et moyens a été chargée d'examiner cette question.

Il lui a semblé tout d'abord, qu'il pouvait y avoir intérêt pour elle à connaître « les procédés financiers auxquels ont eu recours divers états pour faire face aux dépenses de l'établissement de la conservation et, le cas échéant, de la conservation de leur cadastre ». Aussi, la Direction générale des Contributions directes a-t-elle procédé, à cet effet, à une enquête du plus haut intérêt.

De cette enquête, il ressort que, dans la plupart des pays d'Europe, les frais d'établissement ou de réfection du cadastre incombent en totalité à l'État.

Il en est ainsi en Alsace-Lorraine, en Autriche, dans les grands-duchés de Bade et de Luxembourg, dans les Pays-Bas, en Bavière, en Belgique, en Prusse et en Suisse, dans les cantons de Bâle-ville et de Genève.

En Hongrie, au contraire, si l'État prend à sa charge la majeure partie des frais de réfection, le surplus incombe aux communes et aux particuliers.

En Italie, les dépenses sont supportées par l'État (80 0/0), les provinces (10 0/0) et les communes (10 0/0).

Dans le canton de Fribourg, l'état solde la moitié des frais, l'autre moitié est répartie entre les propriétaires, proportionnellement à la valeur de leurs immeubles.

Dans le canton de Vaud, l'État et les propriétaires intéressés se partagent les dépenses.

Il ressort également qu'en Alsace-Lorraine, en Autriche, en Bavière, en Belgique, en Hongrie, en Prusse, en Wurtemberg, dans les Pays-Bas et dans les grands-duchés de Bade et de Luxembourg, les dépenses cadastrales ont toujours été soldées à l'aide des ressources générales du Trésor.

Seul, le canton de Genève a fait face aux dépenses au moyen d'un emprunt contracté à l'origine et dont l'amortissement a été terminé en 1886.

En France, sous l'empire des lois du 7 août 1850 et du 17 mars 1898, les ressources sont rattachées au budget de l'État, à titre de fonds de concours pour dépenses publiques, conformément à la loi du 18 juillet 1892. Bien que mandaté au budget de l'État, le service du cadastre n'en constitue pas moins un service spécial. Ses ressources lui sont en quelque sorte personnelles.

La marche des travaux est dès lors subordonnée à la constitution et au versement préalable des fonds destinés à en assurer le paiement. Ce procédé peut avoir de graves inconvénients ; aussi, pour les évi-

ter, devons-nous décider, selon l'expression du colonel Bassot, que « l'État sera le pourvoyeur général des capitaux ».

Tous les fonds nécessaires à l'exécution des travaux seront versés par l'État ou par l'Établissement financier auquel il aura recours.

Les départements et les communes acquitteront leurs contributions respectives, soit en recourant à l'impôt, soit en prélevant une partie ou la totalité de leur part sur leurs ressources personnelles.

Mais comment l'État se procurera-t-il les fonds nécessaires ?

Il ne peut pas songer à inscrire dans les budgets une dépense annuelle de 25 ou 30 millions. La situation financière actuelle ne le permet pas.

Il ne peut non plus songer à emprunter à la dette flottante les ressources dont il a besoin. La dette flottante est assez lourde et l'on ne peut avoir d'autre préoccupation que de la réduire.

S'il conviait les départements et les communes à se procurer les fonds nécessaires, pendant que, de son côté, il réunirait ceux dont il aurait besoin, ce serait nuire à son crédit, à celui des départements et des communes. Ce serait éparpiller les fonds au lieu de les grouper en vue d'un résultat d'ensemble.

Le cadastre est une œuvre d'État puisqu'il sert de base à l'assiette de l'impôt foncier. Il appartient au Gouvernement d'en assurer la régularité, ce qu'il ne peut faire qu'en conservant le contrôle direct des fonds affectés à sa confection. Il incombe donc à

l'État de contracter un emprunt tant pour son compte que pour celui des départements et des communes.

Chaque année, une annuité devra être inscrite au budget pour satisfaire aux dépenses du cadastre.

Quel mode d'emprunt devra-t-on adopter ?

Conviendra-t-il d'émettre de la rente perpétuelle. Assurément non, l'on ne peut tous les ans ouvrir le grand livre de la dette publique pour une émission de quelques millions de francs.

Si, au contraire, la totalité de la dépense est échelonnée sur une période de 20 ou 30 ans, et que la durée de l'emprunt à contracter dépasse celle que nécessitera la réfection du cadastre ; si cette dépense est couverte par un emprunt réalisé sous forme d'annuités terminables, en d'autres termes par l'émission d'obligations cadastrales, au même titre que le Crédit foncier émet des obligations foncières ou communales, le Trésor des obligations du Trésor, l'opération financière devient extrêmement facile et peu coûteuse.

Et l'on est presque en droit de s'étonner que la réforme du cadastre ne figure pas encore au nombre des réformes proposées par les gouvernements.

Il est cependant utile et nécessaire d'établir les impôts sur une base plus équitable ; d'assurer l'égalité proportionnelle dans la répartition de la contribution foncière, de répondre enfin au vœu de

80 pour 100 de toutes les communes de France qui ont demandé la revision du cadastre.

La réforme augmentera d'une façon sensible la fortune publique elle-même; elle assurera, par la création du livre foncier, une mobilité admirable à la propriété foncière qui mettra fin à ces contestations si nombreuses entre voisins; elle asseoirà sur une base solide cette question qui tient si légitimement au cœur des Français, l'établissement du crédit agricole, étendu dans tout le pays.

C'est une réforme démocratique qui s'impose :

« On dit toujours que l'agriculteur, le petit propriétaire foncier constituent pour ainsi dire la force de résistance de la République. Eh bien! il y a une mesure de justice et de reconnaissance à prendre envers lui : une mesure de justice parce qu'il n'est pas légitime que l'État qui, avec raison, poursuit les marchands et les négociants qui font usage de balances fausses, se serve du cadastre actuel qui constitue par lui-même la balance la plus fausse, la plus inique et la plus onéreuse; une mesure de reconnaissance, attendu que l'on considère à juste titre la classe des petits propriétaires et des agriculteurs comme l'un des remparts de la République.

La République leur doit justice et reconnaissance; elle doit acquitter la dette sacrée contractée à leur égard » (1).

(1) *J. Off. Doc. parl.* Chambre des députés, s. o. 1906, p. 1367.

Vu :
M. VIGNES.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon,
E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Dijon, le 31 octobre 1906.
Le Recteur de l'Académie,
E. BOIRAC.

ANNEXE

Avant-projet sur la réfection ou la revision et la conservation du cadastre.

TITRE PREMIER

DE LA RÉFECTION OU REVISION DU CADASTRE

Article premier. — Les documents cadastraux actuels seront refaits ou révisés de manière à donner les indications nécessaires pour servir de base à l'établissement de Livres fonciers, à la réforme du régime hypothécaire, à l'assiette de l'impôt foncier et à la planimétrie de la carte de France à grande échelle.

Art. 2. — On opérera par voie de simple revision

partout où cette opération devra être certainement plus rapide et entraîner des frais notablement moindres que la réfection, tout en donnant aux plans revisés les garanties nécessaires pour qu'ils puissent s'adapter à leur nouvelle destination avec la même précision que les plans entièrement refaits.

Art. 3. — Le renouvellement ou la revision et la conservation du cadastre sont confiés au service des Contributions directes.

TITRE II

DE LA DÉLIMITATION ET DU BORNAGE

Art. 4. — Partout où sera entrepris le renouvellement ou la revision du cadastre, il sera procédé à une nouvelle reconnaissance des limites des territoires des communes, on procédera également au rétablissement de ces limites et, dans les cas exceptionnels où cela sera reconnu nécessaire, à leur rectification, en se conformant aux prescriptions légales en vigueur sur la matière.

Art. 5. — Le territoire de chaque commune sera divisé en sections définies par des limites naturelles (cours d'eau, crêtes, chemins, canaux, etc.) ou, tout au moins, par des lignes séparatives d'ilots de propriété.

Art. 6. — L'ilot de propriété, ou unité foncière, est constitué par toute étendue de terrain contenant une ou plusieurs parcelles contiguës appartenant

au même propriétaire et situées dans la même section de commune.

La parcelle cadastrale est constituée par toute étendue de terrain présentant une même nature de culture ou une même affectation, et située dans un même îlot de propriété.

Art. 7.— Les communes devront délimiter et borner à leurs frais, non seulement leurs territoires respectifs, mais encore les sections entre lesquelles le territoire de chacune d'elles sera subdivisé. Les bornes de ces subdivisions devront être en nombre tel qu'on puisse, en les utilisant comme points de repère, rétablir en cas de besoin, par des mesurages simples et rapides, les limites de tous les îlots de propriété.

Art. 8. — L'État, les départements, les communes, les compagnies de chemins de fer et de canaux et les établissements publics seront tenus de délimiter tous les îlots de propriété, y compris les voies de communication de toute nature, qui leur appartiennent, et de les borner à leurs frais.

Art. 9. — Les opérations de bornage prescrites aux articles 7 et 8 en vue de la constitution d'un réseau de bornes-repères seront exécutées d'ensemble dans chaque commune préalablement au lever cadastral.

A défaut d'accomplissement en temps utile de ces opérations, il y sera procédé d'office. Les frais seront recouvrés sur les parties intéressées comme en matière de contributions directes.

Art. 10. — Les opérations de réfection ou de révision du cadastre comprendront obligatoirement la

délimitation de tous les îlots de propriété autres que ceux visés à l'article 8.

Cette délimitation n'entraînera pas l'obligation du bornage. Les limites seront marquées sur le terrain au moyen de piquets ou autres signes matériels de nature à subsister au moins jusqu'à la fin des opérations cadastrales dans la commune.

Art. 11. — Dans le délai de 3 mois, à compter du jour où les opérations cadastrales auront été déclarées ouvertes, et à défaut d'application des articles 14 et 15, il sera institué, dans chaque commune, une commission de délimitation qui comprendra :

1° Le maire, ou son délégué pris dans le conseil municipal, *président* ;

2° Douze propriétaires de la commune, dont au moins deux forains, nommés à la majorité relative par les suffrages des contribuables inscrits à la matrice cadastrale ou de leurs mandataires ;

3° Un suppléant du juge de paix, ou un notaire du canton, désigné par le Préfet ;

4° Un secrétaire désigné par le Directeur départemental des Contributions directes et du cadastre.

La commission pourra s'adjoindre un géomètre avec voix délibérative.

Art. 12. — Cette commission aura pour mission :

1° De procéder à la recherche et à la reconnaissance des propriétaires apparents ;

2° De constater, s'il y a lieu, l'accord des intéressés sur les limites de leurs immeubles et, s'ils le désirent, d'en diriger le bornage ;

3° En cas de désaccord, de les concilier, si faire se peut;

4° De déterminer provisoirement ces limites à défaut de conciliation ou de la comparution des intéressés.

La commission dressera un procès-verbal détaillé de ses opérations. Ses décisions seront prises à la majorité des voix, la moitié au moins des membres étant présents.

Art. 13. — Si, à l'expiration du délai fixé par l'article 11, l'élection des douze propriétaires n'a pas eu lieu, le Préfet les nommera d'office, et la commission spéciale ainsi formée aura les mêmes attributions que la commission instituée par ledit article.

Il en sera de même si, par suite du refus ou de l'abstention des propriétaires élus, la commission se trouve dans l'impossibilité d'accomplir sa mission.

Art. 14. — L'exécution de la délimitation dans une commune ou portion de commune pourra être l'objet d'une association syndicale, soit libre, soit autorisée, entre propriétaires, conformément à la loi du 21 juin 1865 modifiée par la loi du 22 décembre 1888.

L'association syndicale autorisée sera soumise aux règles qui régissent les associations constituées pour l'exécution de travaux d'amélioration agricole d'intérêt collectif, à l'exclusion des 2^e et 3^e alinéas de l'article 9 de la loi précitée.

Au cas de formation d'une association syndicale libre, il sera loisible aux parties contractantes de

convenir que la délimitation sera accompagnée du bornage général des immeubles et qu'il sera procédé à des remembrements.

Art. 15. — Le syndicat de l'association sera substitué à la commission de délimitation pour les terrains compris dans l'association et il aura les mêmes attributions que cette commission, sans préjudice des pouvoirs particuliers qui pourront lui être conférés en cas d'association libre.

La disposition de l'article 13 est applicable au cas d'inaction du syndicat.

Art. 16. — Après l'achèvement des travaux techniques, la délimitation provisoire prévue au paragraphe 4 de l'article 12 et les résultats de l'arpentage seront portés à la connaissance des intéressés. Un délai d'un an leur sera accordé pour s'entendre sur les limites de leurs immeubles, pour introduire, s'il y a lieu, une action devant la juridiction compétente, et pour s'assurer de l'exactitude du plan qui restera, à cet effet, déposé à la mairie de la commune, avec les pièces d'arpentage ayant servi à l'établir.

Art. 17. — A défaut de réclamation dans ledit délai :

1° Les limites déterminées provisoirement seront considérées comme définitives, sauf les droits du propriétaire réel, lorsqu'il viendra à se révéler et dont la réclamation ne pourra avoir d'effet qu'entre lui et ses voisins immédiats ;

2° Les résultats de l'arpentage seront réputés conformes à la délimitation, sous réserve de la tolé-

rance qui sera fixée par les règlements. Toutefois, en cas d'erreur matérielle, les réclamations seront toujours recevables.

TITRE III

DE L'EXÉCUTION DU CADASTRE

Art. 18. — Les levés cadastraux seront appuyés sur une triangulation spéciale dérivant de la grande triangulation, dite « de l'État-major », qui sera préalablement révisée et complétée.

Toutes les bornes-repères prévues aux articles 7, 8 et 9 seront rattachées directement à la triangulation générale, dont tous les points seront également bornés, soit par une triangulation subsidiaire, soit par un cheminement.

Il sera procédé par circonscriptions cantonales, choisies au fur et à mesure de l'avancement de la triangulation spéciale.

Art. 19. — Les instruments, procédés ou méthodes à employer dans les opérations cadastrales devront fournir les mesures nécessaires pour rétablir, à toute époque et avec la précision qui sera fixée par les règlements administratifs, les limites des îlots de propriété, telles qu'elles existaient au moment du lever.

Toutes les mesures destinées à déterminer géométriquement la position des limites d'îlots ou celles des points fixes, naturels ou artificiels, utilisés

comme repères, devront comporter la preuve de leur exactitude.

Pendant l'exécution des travaux d'art et après leur complet achèvement, il sera procédé, tant sur le terrain qu'au bureau, à toutes les vérifications nécessaires pour assurer l'exactitude de la détermination physique des propriétés.

Art. 20. — Les opérations cadastrales seront dirigées, autant que possible, de façon à recueillir les éléments des cotes d'altitude des principaux points du terrain, et notamment des bornes-repères.

Art. 21. — Le lever des parcelles cadastrales comprises dans les îlots de propriété s'effectuera en même temps que le lever des îlots, sans être astreint à la même précision.

Art. 22. — Il sera établi, par commune, une série de plans et de registres cadastraux.

La série des plans comprendra :

A) Un plan de détail dressé à une échelle décimale en rapport avec le morcellement et la valeur du sol.

Chaque îlot de propriété y sera subdivisé en parcelles cadastrales ;

B) Un tableau d'assemblage, à l'échelle de 1/10.000^e, présentant les indications prescrites par les règlements, et sur lequel seront reportées, au fur et à mesure qu'elles seront établies par les services compétents, les cotes d'altitudes.

La série des registres comprendra :

A) Les états de sections établis par îlots de propriété, dans l'ordre croissant des numéros du plan

et contenant, pour chaque îlot, la désignation cadastrale, celle de chacune des parcelles cadastrales qu'il renferme et l'indication du propriétaire ;

B) Des matrices cadastrales établies par propriétaire, dans l'ordre alphabétique, et présentant, pour chaque propriétaire, la désignation cadastrale de toutes les parcelles qui composent les îlots de propriété lui appartenant.

Les croquis, carnets et tous autres documents ayant servi à établir les plans et les registres cadastraux y demeureront annexés.

Art. 23. — L'Administration mettra dans le commerce des reproductions de plans cadastraux, sauf entente avec le Ministère de la Guerre en ce qui concerne les tableaux d'assemblage et les cotes d'altitudes.

Art. 24. — Il sera fait application des dispositions des articles 19 à 22 de la loi du 13 avril 1900, pour la conservation des bornes, signaux et repères établis en vue de l'exécution des travaux visés dans la présente loi.

TITRE⁴ IV

DE LA CONSERVATION DU CADASTRE

Art. 25. — Au fur et à mesure de la réfection ou de la revision du cadastre, il sera organisé un service de conservation chargé de le tenir constamment à jour.

Art. 26. — Il sera créé une conservation du cadastre par arrondissement. Les conservations cadastrales seront placées dans les mêmes communes que les conservations des Livres fonciers.

Art. 27. — Le conservateur du cadastre sera chargé de tenir les plans et les registres cadastraux au courant des mutations qui surviendront dans la propriété et des changements de limites des îlots correspondant aux inscriptions portées au Livre foncier.

Tout changement de limite d'îlot sera constaté par un procès-verbal de délimitation. Les nouvelles limites seront rattachées aux bornes-repères et tracées sur un plan relatant la longueur des distances mesurées. Ce plan et le procès-verbal seront dressés par les intéressés ou leurs mandataires, au besoin avec l'assistance d'un géomètre de leur choix, et certifiés par les parties.

Le conservateur reportera sur le plan cadastral toute limite modifiée, telle qu'elle figurera au plan transmis par les parties, après s'être assuré qu'elle s'adapte correctement au plan cadastral. A cet effet, il aura le droit de se rendre sur le terrain.

Art. 28. — Le conservateur du cadastre procédera, en outre, et d'office, aux mesurages nécessaires pour opérer sur les plans et sur les documents cadastraux les modifications de toute nature qui surviendront dans la consistance des propriétés bâties, soit par suite de constructions nouvelles ou d'additions de construction, soit par suite de démolitions totales ou partielles.

Les changements survenus, à l'intérieur des îlots, dans la consistance des parcelles, pourront être relevés et portés sur le plan et sur les documents cadastraux, à la demande des intéressés, ou d'office par l'Administration.

Les modifications visées au présent article seront portées à la connaissance des conservateurs des Livres fonciers, après avoir été appliquées sur les documents cadastraux.

Art. 29. — Le conservateur sera responsable envers les parties des erreurs provenant de son fait ou de son défaut de vérification, dans les mêmes conditions de durée que le conservateur du Livre foncier.

Art. 30. — Dès que le cadastre d'une commune aura été, après réfection ou revision, déclaré par l'Administration soumis au régime de la conservation, tous actes, conventions ou jugements, ayant pour effet de constituer, transmettre, déclarer, modifier ou éteindre un droit de propriété, d'usufruit, de jouissance, ou autre droit réel immobilier, devront contenir la désignation cadastrale des immeubles qui en feront l'objet.

La désignation cadastrale des immeubles sera également obligatoire dans les déclarations relatives aux mutations par décès.

A défaut d'accomplissement de cette formalité, ou en cas de désignation cadastrale inexacte, les officiers publics ou greffiers, pour les actes authentiques ou jugements, et les parties, pour les actes sous seing

privé et les déclarations, seront passibles d'une amende qui ne dépassera pas 50 francs pour chaque acte, convention, jugement ou déclaration.

L'amende ne sera recouvrée que si, dans le mois qui suivra l'enregistrement, un acte complémentaire ou rectificatif n'a pas été dressé. Cet acte sera enregistré gratis, pourvu qu'il s'agisse d'une rectification pure et simple.

Les contraventions seront constatées et les amendes recouvrées comme en matière d'enregistrement.

Art. 31. — Il sera statué par voie de règlement d'administration publique sur les détails d'exécution de la présente loi.



BIBLIOGRAPHIE

- Annuaire de l'administration des Contributions directes et du Cadastre.* Imprimerie Nationale, 1906.
- ARNOUX. — Notes sur le cadastre en France et sur l'impôt foncier et le cadastre à l'étranger. Imprimerie Nationale, 1891.
- BEAUDESSON. — Notice sur le renouvellement du cadastre et les abornements généraux dans le département de Meurthe-et-Moselle. Imprimerie Nationale, 1891.
- BERTHAUT (le colonel). — La carte de France. Paris, 1898. Imprimerie du service géographique de l'armée.
- BESSON. — Les livres fonciers et la réforme hypothécaire. Paris, 1891.
- BOICHOZ. — Histoire de la Contribution foncière et du cadastre en France. Paris, 1846.
- BONJEAN. — Revision et conservation du cadastre. Paris, 1874.
- BOUCARD et JÈZE. — Science des finances, nouvelle édition, 1904.
- BOUTIN. — Rapport sur les résultats de l'évaluation des propriétés bâties. Imprimerie Nationale, 1891.
- BOUTIN. — Rapport sur les opérations du répartition et du sous-répartition en 1890 pour 1891. Imprimerie Nationale, 1891.
- Bulletin des Contributions directes et du Cadastre*, à partir de 1832. Imprimerie Paul Dupont.
- CAILLAUX, TOUCHARD et PRIVAT-DESCHANEL. — Les impôts en France, 1^{er} vol. Paris, 1896, 2^e vol. 1904.
- COHEN. — Réformes pratiques dans le régime des impôts. Paris, 1895.
- Denschrift über die Ausführung des Gesetzes vom 21 mai 1861 betreffend die anderweite Regelung der Grundsteuer.* Gedruckt in der Königlich Staatsdruckerei. Berlin, 1865.
- DESSART. — Traité de l'impôt foncier. Paris, 1902.
- DUCROCQ et E. PETIT. — Cours de droit administratif et de législation française des finances. Tome V. L'État, 1904.

- FAIVRE Ernest. — Notice sur les Contributions directes et le Cadastre. Paris, 1895.
- DE FOVILLE. — Le Morcellement. Paris, 1885.
- FLOUR-SAINT-GENIS. — La propriété rurale en France. Paris, 1902.
- FOURNIER et DAVELUY. — Traité des Contributions directes, 1885.
- FRAYSSINAUD Eugène. — Économie sociale. Bray-sur-Seine, 1899.
- GIMEL. — Le cadastre, 1887.
- GUILLAUT. — Le code des répartiteurs. Paris, 1894.
- HENNEQUIN N.-J.-B. — Du cadastre, Paris, 1901.
- KÖBNER Otto. — Die Methode der letzten französischen Bodenbeurteilung. Ein Beitrag Zum Katasterproblem. Iéna, Gustav Fischer, 1889.
- LEMERCIER DE JAUELLE. — Répertoire général des Contributions directes. V^e Cadastre, foncière, 5^e édition. Rennes, 1906.
- Le nouveau Cadastre*, loi du 17 mars 1898, par un fonctionnaire des Contributions directes et du cadastre. Paris, 1903.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances. Paris, 7^e éd., 1906.
- MATHIEU-BODET. — Les Finances françaises.
- MATHIEU-BODET. — La Réforme de l'impôt foncier. *Revue des Deux-Mondes*, 15 septembre 1879.
- MARQUIZET. — Note sur les moyens de subvenir aux frais de subvention du cadastre. Besançon, 1891.
- MAHAIM. — La méthode de la dernière évaluation foncière. *Revue d'économie politique*, 1890.
- Nouvelle évaluation des revenus fonciers et atlas statistique*. Imprimerie Nationale, 1883.
- Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire du cadastre*, 9 fascicules. Imprimerie Nationale, fascicules 1, 1891 ; 2, 1892 ; 3, 1893 ; 4, 1893 ; 5, 1894 ; 6, 1898 ; 7, 1900 ; 8, 1904 ; 9, 1906.
- Procès-verbaux de la Commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus*, 2 fascicules. Imprimerie Nationale, 1895.
- Procès-verbaux sommaires des congrès de la propriété foncière de 1889 et de 1900*.
- REYNAUD. — Etude sur la réforme de l'impôt foncier des propriétés non bâties. Nice, 1886.
- REYNAUD. — Les Finances et l'impôt. Nice, 1884.
- ROUVIER. — Exposé des motifs du budget de 1891.
- STOURM. — Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution.
- VIGNES et VERGNAUD. — Traité des impôts en France, 2 vol., 4^e édition. Paris, 1880.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Organisation et défauts du Cadastre actuel.

CHAPITRE I ^{er} . — Le cadastre.	13
§ I. — Ses origines, son élaboration	13
§ II. — Sa composition.	18
I. — Opérations d'art	19
II. — Expertise cadastrale	21
§ III. — Son fonctionnement	24
CHAPITRE II. — Valeur du cadastre actuel	29
SECTION I. — Matrices cadastrales	29
SECTION II. — Plans cadastraux.	32
§ I. — Leur mauvais état.	32
§ II. — Causes principales des modifications subies par le plan parcellaire depuis le cadastre	44
I. — Morcellement des parcelles.	44
II. — Défrichements, déboisements, changements de culture.	47
III. — Destruction, reconstitution et création de vignobles	49
IV. — Alluvions et corrosions	50
V. — Mouvement de la propriété bâtie	51

VI. — Travaux publics.	52
VII. — Abornements généraux	53
SECTION III. — Évaluations cadastrales	53
CHAPITRE III. — Inefficacité des efforts tentés par le légis- lateur pour améliorer le cadastre	61
SECTION I. — Dégrèvement	62
SECTION II. — Revision facultative du cadastre	72

DEUXIÈME PARTIE

La Réforme.

TITRE I

Réforme du cadastre au seul point de vue fiscal.	79
CHAPITRE I. — Péréquation partielle de l'impôt foncier	81
SECTION I. — Péréquation incomplète. — M. Mathieu- Bodet	81
SECTION II. — Péréquation plus étendue	84
I. — M. Cohen	84
II. — M. Léon Say	86
III. — M. Bonjean	87
CHAPITRE II. — Péréquation générale.	91
SECTION I. — Enquêtes générales	92
I. — M. Vignes	92
II. — M. Kœbner.	93
SECTION II. — Revision des évaluations sans procéder à un renouvellement des documents cadastraux.	100

TITRE II

Réforme du cadastre au double point de vue juridique et fiscal	111
CHAPITRE I. — Délimitation et bornage	113
SECTION I. — Divers procédés tendant à l'individualisa- tion des parcelles	114
§ I. — Bornage	114
§ II. — Délimitation	122
§ III. — Abornements généraux	138
§ IV. — Remembrements de propriété	144

APPENDICE. — Délimitation et bornage des propriétés publiques.	149
SECTION II. — Procédés de délimitation	150
§ I. — Commission de délimitation	154
I. — Sa composition.	154
II. — Sa mission	159
§ II. — Syndicat de délimitation	162
§ III. — Procédure de délimitation.	165
CHAPITRE II. — Exécution du cadastre	171
SECTION I. — Opérations d'art	171
§ I. — Triangulation	171
§ II. — Choix des instruments et tolérance	177
§ III. — Des plans	179
SECTION II. — Expertise cadastrale.	180
CHAPITRE III. — Conservation du cadastre	191
SECTION I. — Mise à jour des documents cadastraux	191
SECTION II. — Revision des évaluations	204
CONCLUSION	211
ANNEXE. — Avant-projet de loi sur la réfection ou la revision et la conservation du cadastre	227
BIBLIOGRAPHIE	239





